Rättssäkerheten och solidariteten – vad hände?

—
En antologi om mottagande
av människor på flykt

Rättssäkerheten och
solidariteten – vad händer?

**En antologi om mottagande av
människor på flykt**

Stensculpturerna på bilderna är skapade av konstnären Nizar Ali Badr som är bosatt och verksam i staden Latakia i Syrien. Han ägnar sitt konstnärliga liv åt att gestalta flyktingskap, fattigdom och sin kärlek till Syrien med hjälp av de stenar han samlar vid berget Jebel Aqra.

Denna bok publiceras med stöd från Emil Heijnes stiftelse för rättsvetenskaplig forskning samt forskningsmiljöerna Socialt arbete och migration och Centrum för kultursociologi vid Linnéuniversitetet.

Rättssäkerheten och solidariteten – vad händer?

**En antologi om mottagande av
människor på flykt**

**Torun Elsrud, Sabine Gruber,
Anna Lundberg (red.)**

Titel: Rättssäkerheten och solidariteten – vad hände?
En antologi om mottagande av människor på flykt

Omslag: Patrik Lundberg

Bilder: Nizar Ali Badr

ISBN: 978-91-7929-688-9

Linköpings universitet
Asylkommissionen
Professor Anna Lundberg
601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)
www.liu.se/forskning/asylkommissionen

Sättning och tryck: LiU-Tryck, Linköping 2021

Innehåll

Förord	7
1. Inledning	9
Torun Elsrud, Sabine Gruber & Anna Lundberg	
Del 1. Asylproceduren och rättssäkerheten	23
2. Klockrike: Nio reflektioner om asylpolitik, läsart och dikt	27
Patricia Lorenzoni	
3. Rättsosäkerheten i gymnasielagen	43
Anders Roos	
4. Januari 2019 – Asylprövning av afghanska medborgare	61
Terje Holmgren & Helena Vesterlund	
5. Sveket mot hbtqi-flyktingarna: När alla svar kan vara fel	77
Aino Gröndahl	
6. Rättssäkerheten i andrummet. En intervju om asylintervjun ur ett god man-perspektiv	93
Anna Lundberg	
Del 2. Rättssäkerheten och barnen	105
7. Vad främjar och hämmar ensamkommande barns hälsa och integration? En forskningsöversikt	109
Åsa Backlund, Henry Ascher	
8. Ensamkommande barn och unga i svensk lagstiftning	127
Baharan Kazemi	
9. Kriget om en flickas ålder: En berättelse om administrativt våld, åldersuppskrivningar och flickors utsatthet i Sverige	143
Torun Elsrud & Melika Ebrahimi	
10. Jag fyllde aldrig sjutton år	157
Zeeshan Haidari & Karin Löwestam-Öberg	
11. Slumpen och rättssäkerheten. Asylprocessen i Sverige	171
Elisabeth Abiri	
Del 3. Lokalt motståndsarbete och organisering för rättssäkerhet	185
12. Sittstrejken i Göteborg – att ta plats för dem utan plats	189
Martin Harling, Zahra Samadi & Hamid Saadat	
13. Det obekväma civilsamhället – exemplet frivilliga familjehem	203
Carin Flemström	

14. Ett kort besök i Sunne	217
Karin Brunsson	
15. Flyktingkrisens sommarkatter	233
Fanny Mäkelä	
Del 4. Förskjutningar i rättssäkerheten	247
16. (O)säkerhet som politiskt mål och verktyg: Migrationsverkets fängselika förvar	251
Annika Lindberg	
17. Sveriges återtagandeavtal med Afghanistan: en analys av den rådande politiska och byråkratiska diskursen	267
Alice Herzberg	
18. Arbete till varje pris? En diskussion om försörjningskravet för nyanlända	285
Anja Franck, Joseph Anderson & Jessie Jern	
19. Var går välfärdsstatens gränser? Reflektioner kring rättslig reglering gällande skyddssökande och EU-migranter	301
Maria Persdotter	
20. Förskjutningar av välfärdsrättigheter och ansvar	319
Sofi Jansson-Kesharvaz, Anna Lundberg & Hedvig Obenius	
Del 5. Bristande förutsättningar för rättssäkerhet	335
21. Statslösa i skuggan av "ordning och reda vid gränsen"	339
Helena Lindholm	
22. Godmaninstitutionen och rättssäkerheten för ensamkommande barn	355
Eva Blomberg	
23. Språkrättvisa i Sverige. Exemplet Tahrir	371
Nihal Ragab	
Epilog	381
Vi bjuder på en fika	385
Diana Mulinari	
Författarpresentationer	389

Förord

Denna antologi är ett arbete som varenda människa med något intresse för mänsklighet och samhällsfrågor måste läsa och reflektera över. De samlade berättelserna, undersökningarna och rapporterna som presenteras i antologin utgör en tvärvetenskaplig samtidsanalys över det svenska myndighetssystemet och dess inverkan på människoöden, kanske för generationer framåt.

Jag har själv erfarit hur det mottagande man får som skyddssökande avspeglar sig i efterföljande generationer. Min pappa var bara 14 månader gammal när byn utanför Jerusalem invaderades i april 1948, och hela familjen tvingades fly hals över huvud från kriget. Efter 25 år på flykt, från stad till stad och från krig till krig lyckades han att ta sig till Sverige och till Ronneby. Här fanns inga krig, inga flyg som bombade, inga soldater, ingen gerilla och inga frihetskämpar. Här fanns ett erkännande och en frihet som gav barn möjlighet att växa upp i trygghet.

Jag föddes i Ronneby i Blekinge för drygt 40 år sedan, bara ett fåtal månader efter det att min pappa på ganska kort tid lyckats få sitt svenska medborgarskap. Som palestinier är detta stort, att äntligen få ett erkännande och att få tillhöra en erkänd stat, med rättigheter som saknats i decennier. Jag hade fått en trygg punkt. Jag växte upp och blev byggingenjör, för att bygga upp samhällen och bygga för framtiden. För tio år sedan blev det mer tydligt för mig att samhället inte bara byggs upp av sten, cement och stål. Det finns andra lika viktiga byggstenar för ett tryggt samhälle och trygga människor, nämligen omsorg och ett aktivt civilsamhälle. Detta var efter att jag chockats av den stora andelen människor i utanförskap som saknade rättigheter, som inte fick tillgång till sjukvård, skola och utbildning. Sådana rättigheter som jag såg som självklara. Jag tog starkt intryck av Rosengrenska stiftelsens arbete i Göteborg som var del av en bred solidarisk kamp som ledde fram till att papperslösa i juli 2013 fick laglig rätt till viss subventionerad vård i Sverige. Jag blev övertygad om att civilsamhället, och jag som privilegierad svensk medborgare, kan göra skillnad i hur vårt samhälle kan byggas och hur det kan se ut för kommande generationer.

Jag blev mer aktiv och under valrörelsen 2014 tog jag tillfället i akt ute på fältet för att få myndigheter och lagstiftare att förstå att det finns människor som lever utanför samhället i Sverige i dag, människor som har en enorm potential och energi som inte utnyttjas. Det fanns tusentals flyktingar som befann sig i Sverige i Kafkaliknande rättsprocesser, som hade flytt hit från krig, tortyr, svält och fattigdom som möttes av stängda dörrar. De hade bott i Sverige i tre år, vissa i fem år, några i över tio år med avslag efter avslag och med

utvisningsbeslut till ett sönderbombat brinnande Gaza, till ett inbördeskrig i Libyen, till kuvade flyktingläger i Libanon, eller till ett ockuperat Västbanken där de fängslats och de där torterats i flera år. Jag är stolt över att i dag kunna säga att vi då hjälpte hundratals familjer, ungdomar, kvinnor och barn att få sin mänskliga rätt att kunna bo och leva i trygghet. Det är kraften i dessa människors erfarenheter och berättelser som inspirerar och ger mig styrka. Och som vi alla behöver lyssna till för att förstå samhället, förstå människan och oss själva i allt det vi gör medvetet eller omedvetet, aktivt eller passivt.

När Asylkommissionen bildades var grundidén att kartlägga konsekvenserna av de senaste årens restriktivt förda migrationspolitik i samarbete mellan civilsamhället, forskarvärlden och andra aktörer. I särskilt fokus för kommissionen står granskningen av lag- och praxisändringar, vittnesmålsinsamling och folkbildning om rättsosäkerheten för människor som sökt asyl i Sverige. Att genom denna antologi ge plats för människors röster att få höras ger hopp som de har förlorat till följd av fördomar och avsaknad av trovärdiga kanaler som förmedlar relevant sakkunskap.

Denna bok handlar om just dessa människors levda erfarenheter av den lagtolkning som utövas mot en människa som saknar medel att kunna försvara sig mot systemet. De saknar ofta språket, ett engagerat kunligt juridiskt ombud eller en lyssnande fördomsfri handläggare.

Min största önskan är att alla dessa erfarenhetsbaserade berättelser ska få stor spridning och bidra till kunskap som eliminerar de orättvisor som så tydligt beskrivs i boken. Det har alltid funnits asylsökande som drabbats av ett orättvist bemötande, men med den ökning som skett de senaste fem åren på grund av det nya politiska klimatet och den bristande solidaritet som spridit sig i samhället krävs ett aktivt motståndarbete där många deltar. Från det att Reinfeldt 2014 utbrast "öppna era hjärtan" till att Billström 2021 beklagar sig över att barnkonventionen blivit svensk lag, har något omvälvande hänt. Deras uttalanden visar tydligt vilken resa den svenska politiken och opinionen gjort i att bli mer inhuman, exkluderande och restriktiv mot asylsökande.

Denna antologi rekommenderas till varenda juridikstudent och polisaspirant och andra universitets- och högskolestuderande som kommer att möta flyktingar och migranter i sitt arbetsliv. Personligen tycker jag även att boken ska användas vid personalutbildningar och kompetensutveckling av alla som jobbar på svenska myndigheter eller organisationer som arbetar med just denna typ av frågor, och som dagligen möter dessa människor.

Mohamed Kiswani

byggprojektledare och medlem i Asylkommissionen

Göteborg 7 februari 2021

Inledning

Torun Elsrud, Sabine Gruber & Anna Lundberg

När denna antologi kommer ut har drygt fem år passerat sedan regeringen offentligt meddelade att den svenska flyktingpolitiken skulle göra en helomvändning. Det var i november 2015 som statsministern och vice statsministern, den förra hårt sammanbiten och den senare gråtande, presenterade de nya restriktiva förslagen som senare skulle få hård kritik. Två veckor tidigare hade regeringen infört gränskontroller mot Danmark. Detta skedde efter att Migrationsverket hade vänt sig till justitiedepartementet och meddelat att myndigheten och dess personal behövde ett "andrum". Efter månader av kraftsamling på alla nivåer i samhället, med stöd från den politiska toppen, för att välkomna ett stort antal människor på flykt till Sverige skulle nu en rad mer eller mindre synliga och samspelande åtgärder vidtas. Målsättningen för dessa åtgärder var tydlig: antalet asylsökande människor i Sverige skulle minskas drastiskt.

Flertalet av de migrationspolitiska beslut som genomförts efter 2015 har gjort det svårare för människor på flykt att komma till Sverige för att söka asyl och samtidigt försämrat tillvaron för dem som redan är här. Argumentet att flyktingmottagandet behövde andrum fick stor spridning i hela samhället. Det offentliga samtalet kom att präglas av en krisretorik – som dominerar än i dag – genom uttryck som "vi ska aldrig tillbaka till 2015" eller att "ett nej måste vara ett nej".

Regeringens och riksdagens restriktiva signaler har visat sig i myndigheternas interna riktlinjer och är tydliga i utfallen av enskilda beslut – inom ramen för det tolkningsutrymme som alltid finns när regler omsätts i individuellt beslutsfattande. Det har med andra ord skett en sammansatt och stegvis praxisförskjutning, och i takt med den har konsekvenserna för människor som söker skydd i Sverige blivit alltmer långtgående och allvarliga. Många av de negativa effekter som de politiska besluten har visat sig ha på samhälls- och individnivå hade kunnat förutses. Ändå fattades besluten.

Under de fem år som har gått sedan flyktingpolitikens helomvändning har människor som sökt skydd i Sverige drabbats av den förda politiken. Stödpersoner, civilsamhällets organisationer, professionella i kommunala och statliga välfärdsinstitutioner och, inte minst, personer som genomgått asylprocessen har påtalat bristerna. Många har rapporterat om en svår situation bland barn, unga och vuxna som sökt skydd i Sverige. Vittnesmålen

har rört oförutsägbara och inhumana rutiner och beslut, ökande hemlöshet, social exkludering, psykisk ohälsa, familjesplittring och fler utvisningar med inslag av våld. Trots att många påtalat stora brister i rättssäkerheten har regeringen och andra ansvariga inom kommuner och myndigheter försvarat hanteringen. Argumentet om behovet av andrum har hörts ofta och från många håll. Samtidigt har ett mindre antal enskilda politiker, tjänstemän i kommuner och aktörer i civilsamhället försökt göra motstånd, eller arbetat för att på annat sätt motverka konsekvenserna av utvecklingen.

Asylkommissionen

Civilsamhällets organisationer, professionella och forskare har på nära håll följt konsekvenserna av den förda migrationspolitiken. Vi har undersökt, prövat och reflekterat kring alternativa metoder och möjligheter till kunskapsinsamling, och det är i detta sammanhang som *Asylkommissionen* bildades. Kommissionen är ett samarbete mellan Institutionen för kultur- och samhällsstudier vid Linköpings universitet och Flyktinggruppernas riksråd, FARR, och involverar personer med egen erfarenhet av asylprocessen, forskare, professionella och aktiva i civilsamhället. Kommissionens fullständiga namn är *Kommissionen för granskning av lagstiftning, lagtillämpning och rättssäkerhet för människor som sökt asyl i Sverige under perioden 2015–2017*.

Verksamheten inom Asylkommissionen strävar efter att förena humanitet och vetenskap och utvecklas organiskt. I interaktiva delstudier, där kommissionens olika aktörer samverkar, fördjupas kunskapen om relationen mellan den rättsliga hanteringen i praktiken och dess konsekvenser för asylsökandes liv och tillvaro. Detta arbete pågår nu genom bland annat insamling av vittnesmål, rådslag med självorganiserade grupper kring för dem angelägna frågor, sammanställning av tidigare forskning och deltagande aktivistiska forskningsprojekt som präglas av kunskapsutbyte och dialog mellan forskare och de direkt berörda.

Kommissionens metoder strävar efter ett respektfullt lyssnande till människors levda erfarenheter av de senaste årens förändringar. Med en deltagande ansats och arbetsformer anpassade för detta tar aktiviteterna avstamp i ett antagande om att samhällsstrukturer och kunskapande processer i grunden är orättvisa, både i bemärkelsen utfall och procedur. Orättvisan förstås alltså som ett normaltillstånd som är djupt rotat i vårt samhällssystem och den kan därför vara svår att identifiera och avtäcka. Orättvisan är en konsekvens av att somliga människors inflytande och makt möjliggörs, och den upprätthålls av de grupper i samhället som redan har centrala positioner. Den hierarkiska ordning som detta skapar gör det svårt för grupper som befinner sig utanför inflytelserika positioner att ta plats och nå ut med kunskap som avviker från dominanta värderingar och föreställningar. Därmed sker även ett tystande som understöds av både samhällsretoriken och av hur samhället är organiserat (en form av vittnesorättvisa).

En konsekvens av denna orättvisa ordning är att människor med relevant kunskap tystas på grund av fördomar mot dem. Genom att de görs till opålitliga subjekt eller vittnen bedöms inte heller deras vittnesmål som trovärdiga. En annan aspekt av orättvisan är att samhället i dag saknar gemensamma tolkningsresurser för att begripliggöra och begreppsliggöra de brister, framför allt erfarenheter av rättsosäkerhet, som den svenska asylprocessen är belastad med (en form av tolkningsorättvisa).¹ Den svåra utmaningen är att få till stånd ett samtal om rättsosäkerhet i ett samhälle där rättssäkerhet betraktas som en självklarhet, det vill säga något som redan är. Samhällsproblem som är relaterade till den orättvisa ordningen och kunskapskontrollen förblir på så vis kvar. Hindren för ett relevant offentligt samtal gör att många av de policy- och lagförslag som genomförs, eller just nu diskuteras, inte kommer att vara långsiktigt hållbara – därför att de inte förmår svara mot och fånga upp den verklighet som de är avsedda att kontrollera och ordna.

Den dubbla orättvisan har stor betydelse för den offentliga debatten om samhällsutmaningar och möjliga lösningar på sådana utmaningar. Alltför många erfarenheter och perspektiv har tystats och har inte kunnat komma fram i det offentliga samtalet. Det är också mot denna bakgrund som Asylkommissionen har initierat denna antologi. Med avstamp i erfarenheter förmedlade från asylrättsorganisationer, professionella och människor med egen erfarenhet av att genomgå den svenska asylprocessen vill vi samla perspektiv och berättelser om vad som hänt i Sverige sedan 2015. Författarna till bokens kapitel har bjudits in via kommissionärer och andra personer som vi har kontakt med inom Asylkommissionen. Utgångspunkten för såväl Asylkommissionen som föreliggande antologi är ett underifrånperspektiv där verkliga erfarenheter av den förda politiken är viktiga och centrala för att förstå vad som pågått i Sverige under de senaste fem åren, och alltså pågår.

Asylkommissionens kartläggning

Den övergripande fråga som vägleder Asylkommissionens granskning handlar om vad som egentligen har hänt med rättssäkerheten och det solidariska flyktingmottagande vi såg sommaren och början av hösten 2015, och vad som möjliggjorde förändringarna. Parallellt med att samla in vittnesmål och berättelser från människor med egen erfarenhet av asylprocess och praxis har vi därför också arbetat med att synliggöra händelseförloppet genom en beskrivning av den rättsliga utvecklingen. Människors erfarenheter av rättsosäkerhet och bristande tillit till samhällets institutioner – så som de också kommer till uttryck i den här boken – sker inte i ett socialt och juridiskt vakuum, utan är konsekvenser av komplexa orsakssamband och förändringar.

Asylkommissionens arbete avser alltså också att synliggöra den rättsliga (levda) utvecklingen genom en kronologisk beskrivning av politiska och

¹ Begreppen vittnes- och tolkningsorättvisa introducerades av filosofen Miranda Fricker 2007, i boken *Epistemic injustice* (finns översatt till svenska, Thales 2018). Vi diskuterar även dessa begrepp i bokkapitlet "Asylkommissionen – en antirasistisk forskningspraktik" (Elsrud et al. 2021, kommande).

administrativa beslut samt omständigheter såsom nya rättsliga avgöranden, förändringar i interna riktlinjer, förändringar i andra länders politik samt i EU-samarbetet. I bokens kapitel beskrivs några av de incidenter som varit särskilt viktiga för innehållet i politiken och hur denna har kommit att påverka skyddssökande personer.

Beskrivningen i Sverige, som vi uppehåller oss vid i denna bok, skulle kunna ta plats på en tidslinje där de övergripande dragen illustrerar var migrationspolitiken är på väg: Medan år 2015 inleddes med en upptrappning och stärkt kapacitet för att ta emot ett stort antal människor på flykt slutade året med stängda gränser. Efter den snabba omsvängningen i Sverige och de flesta andra europeiska länderna, följde ett antal nedskärningar och åtstramningar i välfärdsrättigheter för asylsökande, under våren och sommaren 2016. Nästkommande steg var genomförandet av flera räddningsaktioner under 2017 för att kompensera för de värsta konsekvenserna av de nya lagreglerna. Politikernas huvudsakliga migrationspolitiska linje kvarstod dock och med den kom under 2018 ett allt större fokus på återvändandepolitiken. Samtidigt hårdnade samhällsdebatten. År 2019 spred sig restriktionerna i verksamheter som inte har som uppgift att arbeta med migrationskontroll, såsom gymnasieskolor och socialtjänst, och 2020 fortsatte den repressiva kontrollen och ett allt hårdare debattklimat. Nålsögat för att beviljas asyl krympte ytterligare.

Asylkommissionens antologi med fokus på rätts(o)säkerhet

Ett genomgående tema i antologins olika kapitel är erfarenheter och iakttagelser av rättsosäkerhet. Rättsosäkerhetens antonym, det vill säga rättssäkerhet, innebär formellt sett att den enskilda individen ska kunna förutse de rättsliga följderna av sitt handlande. Härutöver innefattar rättssäkerhet också en materiell dimension, nämligen att en rimlig avvägning görs mellan den förutsebarhet som lagbestämmelser ger och olika etiska hänsyn. Det innebär att lagtolkningen måste anpassas till idéer om rättvisa, anständighet och rimlighet. Ett viktigt inslag i den materiella rättssäkerheten är alltså att rättskipning och myndighetsutövning baserar sig på en omdömesgill avvägning mellan hänsyn till den på rättsnormerna baserade förutsebarheten och normativa värden såsom rättvisa. Mer än så är rättssäkerheten inte avgränsad till de avvägningar som görs mellan olika juridiska ramar och etiska och moraliska hänsyn. Rättssäkerhet handlar också om det som inte framgår av procedurens utformning, eller innehåll i beslut, utan består av den levda erfarenheten av processen. Att till exempel ha tillgång till en inkännande och fördomsfri handläggare, kompetenta tolkar, ett engagerat och kunnigt juridiskt ombud eller en god man för unga människor som söker skydd har en avgörande betydelse för att rättssäkerhet ska kunna råda.

Betydelsen av rättssäkerhet kan inte nog betonas i relation till asylsökande barn och vuxna. Ensamstående vuxna, barn och familjer som lämnat sina

hem, korsat nationsgränser för att kunna sätta sig i säkerhet och sedan sökt skydd från krig och förföljelse i Sverige befinner sig i en utomordentligt osäker situation. De beslut Migrationsverket och domstolarna fattar får livsavgörande konsekvenser. Ett bifall på en ansökan om asyl innebär att dörren till Sverige öppnas, åtminstone i juridisk mening, medan ett avslag innebär att personen måste åka tillbaka till ett land som hen lämnat för att sätta sig i säkerhet.

I antologins kapitel ger enskilda författare eller författarkonstellationer en unik och bred belysning av hur utvecklingen av asylpolitiken och asyltagstiftningen påverkat livsvillkor och vardagsliv för både människor med egen erfarenhet av asyl och för de organisationer och personer som på olika sätt engagerat sig för rättssäkerhet och solidaritet. Därtill beskrivs vilken betydelse asylpolitikens utveckling har fått för olika välfärdsinstitutioner och samhällsutvecklingen i ett vidare perspektiv. Genom att samla berättelser från enskilda och organisationer med erfarenheter av asylmottagandets villkor, och sammanföra dem med vetenskapliga studier, vill vi ge en mångfasetterad beskrivning och analys av de förskjutningar som skett under senare år, inte minst avseende rättssäkerhetsprinciper.

Med förskjutningar menar vi inte enbart de förändringar och åtstramningar som ägt rum på asyltagstiftningens område utan också den praxis, rutiner och förhållningssätt som möter människor som söker skydd. Denna bok belyser flera sådana förskjutningar som identifierats av människor som sökt skydd, stödnätverk, professionella, studenter, forskare, och jurister som är aktiva som offentliga biträden.

I boken behandlas asylmottagandets organisation, praxis för asylskäl, humanitära/ömmande skäl och socialrättsliga konsekvenser. Ett angeläget område som genomsyrar flera av bokens kapitel är hur skydds sökande hanterar rättsosäkerheten, likaså hur professionella och personer aktiva i civilsamhället och människorättsorganisationer tolkar och erfar rättsosäkerhetsproblematiken. En angelägen ambition för boken är också att dela erfarenheter av motståndsstrategier. Flera bidrag utgör exempel på hur olika aktörer har arbetat och fortfarande arbetar för att förhindra allt från ålderssuppskrivningar av ungdomar, till rättsosäkra avslagsbeslut och utvisningar.

På samma sätt som Asylkommissionen samlar en bredd av röster – med insyn från olika perspektiv i asylprocessen, asylpolitik och praxis – bereder även antologin plats för denna erfarenhetsbredd. Texterna är erfarenhetsbaserade, empiriska eller teoretiska. En del är skrivna av en författare, andra är samförfattade. Författarna är personer med egen erfarenhet av att söka asyl i Sverige, aktiva i olika stödnätverk, professionella inom olika välfärdsinstitutioner, eller forskare. Alla bidrag har ett unikt värde när det gäller att beskriva den verklighet som döljer sig i det svenska samhällets ”andrum”.

Fem aspekter av rättssäkerhet - antologins disposition

I det som följer presenteras aspekter av rättssäkerhet i fem teman, vilka även strukturerar bokens olika bidrag: *Asylproceduren och rättssäkerheten*, *Rättssäkerheten och barnen*, *Lokalt motståndarbete och organisering för rättssäkerhet*, *Förskjutningar i rättssäkerheten* och *Bristande förutsättningar för rättssäkerhet*.

Asylproceduren och rättssäkerheten

Ett självklart tema i en antologi om rättssäkerhet och situationen för människor som sökt skydd i Sverige är hur själva asylproceduren står sig i förhållande till krav på rättssäker hantering och beslutsfattande. Även om rättssäkerheten, som vi tidigare beskrivit, också handlar om förutsägbarhet i praxis och beslutsvägar liksom kvalitetssäkrade stödfunktioner för var och en som söker asyl, så är det framför allt tankar om asylprocedurens kvalitet som väcks när rättssäkerheten ifrågasätts eller problematiseras i dessa bidrag.

Asylproceduren är det begrepp som omfattar kedjan av juridiska processer och beslut som anknyter till en persons begäran om skydd och en fristad i Sverige. Proceduren inleds med en asylansökan hos Migrationsverket som, om den inte beviljas, leder vidare till överklagan hos migrationsdomstol och, inte sällan, till en begäran om prövning i Migrationsöverdomstolen. I processen ingår en eller flera intervjuer hos Migrationsverket, vittnesmål i domstol, inlämnande av juridiska inlagor, och annat som följer både regelverk och praxis. Därutöver ingår även sådant som inte gäller alla och envar, såsom Migrationsverkets och domstolarnas hantering av åldersuppskrivningar eller beslut om nya gymnasielagen för vissa grupper av asylsökande.

Asylproceduren styrs i stor utsträckning av lagar och andra styrdokument, men som texterna i temat kommer att visa så är det också andra förhållanden som påverkar utfallet i en avslutad asylprocess. Till exempel kan domstolar göra olika tolkningar av samma lagar och samma förhållanden hos den skyddssökande personen, liksom handläggare kan hantera situationer och frågeställningar olika.

Antologins första tema *Asylproceduren och rättssäkerheten* omfattar texter som behandlar specifika och mer avgränsade delar av asylproceduren, såsom sannolikhets- och trovärdighetsbedömningar, erfarenheter av förhörslänkande asylintervjuer, hur det går till när trauman och diskriminering av sexuell identitet bedöms och hur diskrimineringen fortsätter i den svenska asylprocessen. Vidare presenteras en analys av Migrationsverkets och domstolarnas framåtsyftande bedömningar av skyddsskäl och internflykt i förhållande till Afghanistan, ett land som många skyddssökande i Sverige har flytt ifrån. En rättslig analys av hur domstolarna behandlat tillämpningen av gymnasielagen som skulle kompensera för att ungdomar fallit mellan stolar på grund av politiska beslut och långa väntetider är ett annat exempel på en högaktuell fråga som behandlas inom detta tema.

Rättssäkerheten och barnen

Barn och ungdomar har hamnat i fokus för mycket av den pågående politiska och samhälleliga retoriken, men också för många av samhällets hjälp- och stödinsatser. De ungdomar som kontinuerligt kategoriseras som "ensamkommande", trots begreppets tendens att osynliggöra ungdomarnas unika erfarenheter och behov, har hamnat i fokus för intensiva politiska strider om Sveriges samtida och framtida asylpolitik. De retoriska striderna i kombination med tillfälliga lagändringar och oklarheter i praxis har medfört att många av de dryga 35 000 ungdomar som anlände till Sverige under 2015 har drabbats hårt efter en lång period av osäkerhet och ovisshet. En stor andel ungdomar som anlände som minderåriga har fått vänta så länge på beslut att de hunnit bli myndiga. Många andra har ålderssuppskrivits eller fått ett avslagsbeslut med fördröjd utvisning. Av dessa har många nu genomlevt en flerårig bergochdalbana av avslagsbeslut, väntan, nya avslagsbeslut, tillfälliga tillstånd och, för många, en aldrig upphörande oro för när de tillfälliga respiterna ska ta slut. Åtskilliga ungdomar har inte sett någon annan möjlig utväg än att fly vidare till andra länder i Europa för att undvika deportation.

Men en stor andel av de ungdomar som kom 2015 finns fortfarande kvar i Sverige antingen med tillfälliga uppehållstillstånd eller som så kallade papperslösa eller irreguljära migranter.

Alla barn och ungdomar som drabbats hårt av den förda asylpolitiken på senare år har dock inte anlänt utan vårdnadshavare. Ungefär lika många barn kom till Sverige 2015 tillsammans med sina familjer. Dessa barn och ungdomar har också drabbats hårt av de förändringar som skett i lagstiftning och praxis. En del avslagsbeslut från de svenska myndigheterna omfattar exempelvis endast delar av familjen, vilket har fått till konsekvens att minderåriga barn har separerats från sina föräldrar. Somliga barn har tillsammans med sina familjer dömts till utvisning till länder som vägrar ta emot dem och hamnar då i mångåriga limbotillstånd. Barn i familjer som gömmer sig, eller som hotas av utvisning till länder de aldrig varit i eller platser de lämnat för att söka skydd, är inte bara drabbade av rättsosäkra asylutredningar och avslagens konsekvenser, utan också av en tystnad kring den orättvisa som drabbat dem. Med det starka retoriska och juridiska fokus som varit på de ungdomar som kallas ensamkommande har barnfamiljernas situation ofta kommit i skymundan.

Inom ramen för Asylkommissionens arbete finns många vittnesmål om de oerhörda påfrestningar som drabbat barn och ungdomar, och dessa präglar också temat *Rättssäkerheten och barnen*. Tonvikten i detta tema ligger på barn och ungdomar som anlänt utan vårdnadshavare, men omfattar även andra barn. Temat inleds med en forskningsöversikt och problematisering av hur unga människor har behandlats i det svenska asylmottagningssystemet. I ett kapitel diskuteras den lagstiftning och det regelverk som reproducerar kategorin "ensamkommande barn" och hur det skapar orättvisor för

den berörda gruppen ungdomar. Ett annat kapitel beskriver barns och ungdomars egna erfarenheter av den svenska asylprocessen och analyserar deras erfarenheter ur rättssäkerhetsperspektiv. Temat innehåller också ett par kapitel som både var för sig och tillsammans utgör tydliga exempel på när rättssäkerheten brister. De illustrerar hur åldersuppskrivningarnas konsekvenser avgörs genom motstridiga och inkonsekventa händelseförlopp, baserade på enskilda handläggares val att "fria eller fälla".

Lokalt motståndarbete och organisering för rättssäkerhet

Civilsamhällets aktörer har varit viktiga för både Asylkommissionens och denna antologis tillblivelse. Det är dessa människor, som identifierar sig som enskilda "frivilliga", "aktivister" eller som delar av mer eller mindre löst formerade kollektiv, som ofta varit de första att möta skyddssökande människor i rättsosäkra och svåra situationer i asylprocessen. Många har börjat som gode män och upprörts av den hantering deras huvudmän har fått utstå. Deras engagemang är därför ofta fokuserat på barn och unga som anlänt utan vårdnadshavare, men långtifrån alltid.

Det som framhållits som civilsamhällets roll i Asylkommissionens samtal med olika aktörer och insamlingar av vittnesmål är de många olika funktioner som rådande omständigheter tvingat fram. Många civilsamhällesaktörer har, likt officiella gode män och kontaktpersoner, närvarat vid otaliga möten med olika myndighetsrepresentanter, såsom representanter för Migrationsverket, migrationsdomstolar, socialtjänst och sjukvård. De har träffat juridiska ombud och gode män och de har bevittnat tolkade samtal.

Fenomenet med snabbt agerande civila aktörer visade sig över stora delar av Europa under 2015 när så många människor anlände sökande efter skydd och en fristad. Även i Sverige var engagemanget stort. Civilsamhällets aktörer i form av ideella organisationer och enskilda individer är en viktig kraft i tider av oro och påfrestningar. De kan mobilisera snabbt vilket visade sig när så många skyddssökande människor samlades på tågstationer och på mer eller mindre tillfälliga boenden runt om i Sverige. Många skyddssökande människor som har delat med sig av sina erfarenheter till Asylkommissionen minns det svenska välkomnandet med värme. Likaså berättar engagerade personer om en tid av samarbete och solidaritet när de fortfarande trodde att Sverige var ett land som värnade asylrätt och mänskliga rättigheter. I dag är berättelserna från både skyddssökande människor och civila aktörer annorlunda och förtroendet för samhällets myndigheter och politiker påtagligt skadat, vilket också framgår av de kapitel som ryms under temat *Lokalt motståndarbete och organisering för rättssäkerhet*.

Av texterna inom temat, men även i övriga delar av antologin, framgår hur aktörer inom civilsamhället inte bara har bevittnat rättsosäkerheten som mött människor de har lärt känna, utan också hur de tagit ett stort ansvar för att hantera rättsosäkerheten och stödja människor som drabbats. På så sätt har det utvecklats både nationella och lokala rörelser och nätverk för

både motstånd och stöd. Nätverken har, som texterna i antologin visar, haft många uppgifter. Här ingår allt från protester och demonstrationer mot rättsosäkerhet, förvarstagande och deportationer, till lokal stödverksamhet i form av läxhjälp och etablering av frivilliga familjehem för de barn och ungdomar som skrivits ut från kommunala HVB-hem i samband med exempelvis åldersuppskrivningar och avslagsbeslut.

Olika exempel på civilsamhällets roller ges inom temat. Det handlar om möjligheter och svårigheter i framväxten av en politisk proteströrelse, eller vad som händer på en ort där lokala stödnätverk har etablerats. I dessa framträder också de många olika funktioner som individer i dessa nätverk får, i form av familjehem, studievägledare, barfotajurister, psykologer och många andra frivilliga åtaganden som statliga och kommunala institutioner inte lyckats tillhandahålla med offentliga medel. Även de inledande stödinsatserna som arrangerades med ideella krafter i anslutning till att så många människor anlände under hösten 2015 och det intensiva samarbete som pågått för att ordna bostäder och kontaktnätverk för många av dem som sökte skydd ges utrymme inom temat.

Förskjutningar i rättssäkerheten

Förskjutningar i rättssäkerheten för människor som söker skydd har pågått under lång tid i Sverige och är en konsekvens av olika migrations- och socialrättsliga regleringar, praxis och rutiner. Men med den tillfälliga lagen och andra åtgärder sedan början av 2016 har rättsosäkerheten för asylsökande accelererat, vilket såväl människor med egen erfarenhet av att söka skydd i Sverige som olika stödnätverk, professionsgrupper, jurister och forskare återkommande vittnar om. Flera av dessa medverkar i denna bok och ger i sina bidrag konkreta exempel på hur förskjutningar inte bara visar sig i Migrationsverkets utredningar och beslut, utan också i institutionella praktiker och rutiner där handläggningen och bedömningen av enskilda individers behov och rättigheter hanteras.

Migrationen till Sverige har varit kontrollerad under hela efterkrigstiden, men med den tillfälliga lagen och dess uttalade syfte att minska antalet asylsökande har en alltmer rigorös migrationskontroll legitimerats. En av de platser där denna förskjutning mot en hårdare migrationskontroll iscensätts är Migrationsverkets förvar, den plats där personer som saknar rätt att vistas i Sverige frihetsberövas i väntan på deportation. Denna verksamhet har under senare år utökats med fler förvarsplatser och i riktning mot ett tilltagande säkerhetsfokus. Förvaren liknar i allt högre grad ett fängelse där den förvarstagne bemöts som en säkerhetsrisk och ordningen, precis som inom kriminalvården, upprätthålls genom personalens utövande av makt och tvång. Målsättningen att minska antalet asylsökande har också skapat ett allt större fokus på att få till stånd en effektivare återvändandepolitik. Genom vad som kallas återtagandeavtal har Sverige etablerat sådana avtal med ”tredje land”, det

vill säga länder utanför Europa, för att underlätta och öka antalet utvisningar. I forskningssammanhang brukar det talas om deportationskorridorer, vilket fångar hur hela återvändandepolitiken bygger på att en rad mekanismer både är på plats och samverkar för att kunna utvisa så många som möjligt.

Många som söker skydd i Sverige hamnar utanför de formella skyddssystemen. Det beror i hög grad på de förändringar som gjorts i LMA (lagen om mottagande av asylsökande) som innebär att ekonomiskt stöd för den asylsökande som fått utvisningsbeslut dras in. Tidigare gällde LMA till den dag då den asylsökande hade möjlighet att lämna Sverige, men nu upphör detta bidrag i anslutning till att en asylansökan avslås. Begränsningar och förändringar av detta slag gör att många som sökt skydd i Sverige ställs inför en situation där deras möjligheter att göra anspråk på olika välfärdsrättigheter är synnerligen begränsade, oavsett deras möjligheter att lämna landet. Som det visas i flera av bokens kapitel hamnar asylsökande både i bostadslöshet och fattigdom, och de blir hänvisade till och beroende av civilsamhället för sin försörjning och överlevnad. Denna utveckling speglar även en större bild av pågående förändringar i välfärdsstaten Sverige, nämligen att ansvaret för att tillhandahålla grundläggande välfärd i allt högre grad skjuts över från staten och kommunerna till civilsamhället. Välfärd blir därmed ett ansvar för den enskilda individen genom individuella prestationer. Det försörjningskrav som följde med den tillfälliga lagen, och nu även föreslås fortsätta i den nya lagen, är ett tydligt uttryck för denna förskjutning. Det tankegod som genomsyrar migrationspolitiken i detta avseende handlar om att det skulle finnas en motsättning mellan en inkluderande asylmottagning och ett generöst välfärdsåtagande. Samma resonemang har även gjorts gällande i relation till andra migrantgrupper, inte minst migranter som brukar kategoriseras som EU-migranter.

Temat *Förskjutningar i rättssäkerheten* inleds med ett kapitel om Migrationsverkets förvar som undersöker förvarspersonalens arbetsrutiner och interaktioner med de frihetsberövade. Vidare presenteras och analyseras det återvändaravtal som Sveriges regering slutit med den Islamiska republiken Afghanistan. Försörjningskravet för nyanlända är i blickfånget för diskussionen i ett av kapitlen, och i ett annat kapitel diskuteras hur konflikten kring det så kallade Sorgenfriläget i Malmö och debatten om EU-migranter påverkade och påverkades av den samtidiga flyktingpolitiska utvecklingen i Sverige. Temat innehåller också en presentation av centrala resultat från en utvärderingsstudie som genomförts på uppdrag från Arvsfonden. Studien omfattar hundra projekt initierade av civilsamhällets föreningsliv i syfte att stödja nyanlända barns och ungas etablering i Sverige.

Bristande förutsättningar för rättssäkerhet

Alla kapitel i denna antologi belyser någon aspekt av tillståndet för rättssäkerheten för de människor som sökt skydd i Sverige. För att

rättssäkerheten ska kunna säkerställas krävs att en rad förutsättningar är för handen, men som flertalet kapitel belyser är det just förutsättningarna för en rättssäker asylprocess som ofta saknas, negligeras eller inte tas på allvar i mötet med människor som söker asyl.

En central aspekt av migrationskontrollen handlar om att den som söker skydd måste bevisa sin identitet och kan göra sina asylskäl sannolika. Men för en del som söker asyl är det extremt svårt, för att inte säga omöjligt, att kunna svara upp mot dessa krav. Det är inte ovanligt att människor saknar identitetshandlingar och inte heller kan få fram sådana handlingar, till följd av situationen i det land de kommer ifrån. Kravet på identitetshandlingar kan bli alldeles särskilt omöjligt i relation till människor som är statslösa och därmed hamnar i en limbosituation, som fortsätter år efter år. De fastnar i ett ingenmansland där de varken har rätt att vistas i Sverige eller möjlighet att återvända till ett tidigare vistelseland, eller att söka asyl i något annat land.

Många inom civilsamhället har engagerat sig för att bevaka att asylproceduren genomförs på ett rättssäkert sätt, och har även återkommande beskrivit de stora brister som visar sig när skyddssökande människors rättssäkerhet nagelfars. En viktig grupp bland dessa är alla de gode män som åtagit sig uppdraget att vara ställföreträdande vårdnadshavare för barn och unga som sökt skydd i Sverige utan vårdnadshavare. Godmaninstitutionen syftar till att bevaka dessa barns och ungdomars rättigheter här i Sverige, vilket i viss mån även omfattar att agera som stöd i deras introduktion till det svenska samhället. Ytterst är det staten som ska garantera rättssäkerheten, men det är kommunerna som ansvarar för de gode männen. Många gode män har larmat om den rättsosäkerhet som "deras" barn och ungdomar blivit utsatta för i kontakter med Migrationsverket, handläggare, ombud och andra myndighetspersoner. Men det är också så att många som åtagit sig detta uppdrag inte fullföljt det ansvar de åtagit sig, vilket givetvis väcker en rad frågor om hur godmaninstitutionen kontrolleras och styrs.

Det är knappast möjligt att ringa in en specifik förutsättning som viktigare än andra för att säkerställa en rättssäker asylprocess. Men språk är ändå en väldigt viktig dimension i relation till rättssäkerhet, såsom möjligheten att få tala på sitt modersmål i kontakter och möten med olika myndighetspersoner. Det stora flertalet som söker skydd i Sverige är helt beroende av tolkar för att kunna föra sin talan och göra sig förstådda, vilket förstås även gäller flertalet av dem som möter dessa människor på Migrationsverket och i andra myndighetskontakter, liksom i det mer vardagliga livet. I praktiken är dock tillgången till (utbildade) tolkar begränsad och många samtal genomförs därför utan att de inblandade kan göra sig korrekt och riktigt förstådda med varandra. Mer än att denna situation försätter den skyddssökande i ett underläge riskerar den även att sätta rättssäkerheten ur spel.

Bokens sista och femte tema *Bristande förutsättningar för rättssäkerhet* omfattar bland annat en analys av hur den tillfälliga lagen och det rådande

migrationspolitiska läget påverkar situationen för statslösa palestinier i Sverige, med fokus på dem som brukar omtalas som utvisningsbara. Här finns också en redogörelse för godmaninstitutionen, med särskild uppmärksamhet på överförmyndarnas tillsyn över gode män och länsstyrelsernas kontroll av överförmyndarna. Utifrån konkreta exempel på hur språkrättvisa är möjlig att uppnå behandlas också språkets betydelse och vikten av att kunna tala på sitt modersmål.

En bok för dem som hoppas

Vår förhoppning är att denna antologi ska få stor spridning och att den ska bidra till kunskap som förmår minska de orättvisor som så tydligt träder fram i bokens kapitel, och som har drabbat så många människor som sökt skydd i Sverige under senare år. Asylpolitiken och asylprocesserna i Sverige var ingalunda helt rättssäkra eller oproblematiska före 2015. Men det är vår och Asylkommissionens övertygelse att den stora ökningen av skyddssökande personer och den efterföljande politiska rädslan och krisretoriken har skapat en grogrund för bristande rutiner, tilltagande misstänksamhet mot människor på flykt och en bristande solidaritet med flyktingar. Konsekvensen har blivit en tilltagande rättsosäkerhet och en allt större svårighet för skyddssökande människor och deras ombud att bryta igenom de vittnes- och tolkningsorättvisor som präglar myndighetsutövningen och domstolarnas verksamhet. Det är vår förhoppning att bokens kapitel ska kunna läsas som en exposé över den mångfasetterade verklighet där rättsosäkerheten föds, manifesteras och omformas alltmedan de juridiska ramarna och praxis förskjuts och förändras.

Lika stor är vår förhoppning att antologin ska kunna läsas som en samling texter som ger energi och underlag för att gå vidare. I bokens epilög lyfts hoppets betydelse fram för att bekämpa orättvisor. Hoppet som visar att det finns de som gör, de som vågar och de som samlar kraft och agerar trots motstånd. Antologins texter är en manifestation av individers och gruppers hopp, deras starka övertygelse och uthållighet när det handlar om att försvara asylrätt och bekämpa rättsosäkerhet och orättvisor. Sociologen Zygmunt Bauman (Schueler 2011) har i en intervju i *Svenska Dagbladet* kommit nära den definition av hopp som vi tror driver många av antologins författare och de människor som bidragit med sin kunskap och sina erfarenheter till texterna:

Optimisten är en person som tror att denna värld är den bästa av världar och pessimisten misstänker att optimisten kan ha rätt.
Men det finns en tredje kategori och jag vill bli klassificerad i den.
Människor som hoppas.

Med en flykt undan Nazitysklands ockupation av Polen i bagaget har Bauman ägnat en stor del av sin akademiska gärning åt att försöka förstå och förklara de samhälleliga processer som är onda och smärtsamma, inte för att han är pessimist, utan för att han genom kunskapssamlandet hoppas på en förändring.

Att identifiera och kritisera orättvisor, i vilken tid eller på vilken plats de än uppenbarar sig, är inte att vara pessimist. Det är att ha hopp om att situationer kan ändras och bli annorlunda. Denna antologi är ett uttryck för människor som hoppas. Förhoppningsvis kan den ge inspiration och kunskapsunderlag för fortsatt arbete för ökad rättssäkerhet och rättvisa i asylprocessen.

Många individer har gjort antologin möjlig. Vårt varmaste tack går till alla de människor som mitt i kampen för ett liv i skydd i Sverige har försett antologins texter med smärtsamma, självupplevda och angelägna berättelser från det svenska asyllandskapet. Ett varmt tack också till alla andra författare som bidragit med unik erfarenhetsbaserad kompetens. Tack till alla för stort tålamod och konstruktivt samarbete genom redigerings- och publiceringsprocessen. Och stort tack till korrekturläsare och medlemmar inom Asylkommissionen som stöttat med läsning och goda uppslag.

Referenser

- Elsrud, Torun, Gruber, Sabine & Anna Lundberg. (2021) Asylkommissionen – en antirasistisk forskningspraktik, *Rasism, antirasism och socialt arbete i migrationens spår*. [preliminär titel] (Under utgivning/2021).
I J. Johansson, Å. Söderkvist Forkby & U. Wernesjö (eds.),
Anti-rasistiskt socialt arbete i tider av skiftande välfärds- och
migrationsregimer. Lund: Studentlitteratur.
- Schueler, Kaj (2011) Vi har en stor tid med svåra offer framför oss. *Svenska Dagbladet*, 19 augusti.

Del 1

Asylproceduren och rätts-säkerheten

Klockrike: Nio reflektioner om asylpolitik, läsart och dikt

Patricia Lorenzoni

Fantasien hos de människor man med sådana ord vänder sig till sätts inte i gungning. Den väcks inte ens till liv. Den hålls med andra ord sansad, okänslig, prydlig, kall.

Detta är människomajoritetens sätt att bevara och slå vakt om sitt val av sannolikhet. Oss kan intet rubba! Det där vill vi inte tro!
(Harry Martinson: *Vägen till Klockrike*, s. 73)

1. Sanno-likhet

Sannolik. I asylutredningar förekommer ordet frekvent, kopplat till bedömningar av uppgifter om ålder, identitet och biografiska berättelser om asylskäl. Bedömningen av sannolikhet väger tungt i beslut om beviljande eller avslag av uppehållstillstånd. I *Svenska Akademiens ordbok* anges ett av de första skriftliga beläggen för användandet av ordet i svenskan som Jöran Nordbergs historia över Karl XII, publicerad 1740: "Alt detta är Hans Maj:t Konungen i Swerje obekant, som derfore högeligen undrar, at någon welat dickta sådant, som icke hafwer den minsta sanno-likhet" (Svenska Akademiens ordbok, 2020). Jag stannar till vid denna mening och dess lilla signifikativa bindestreck. På sin i dag ålderdomliga svenska pekar meningen genom bindestrecket mot tvetydigheten i själva ordet: Vem har velat dikta det som inte ens är sanningen likt? Är det sannolika mer sant än det osannolika? Hur ser relationen mellan sanning och likhet med sanningen ut?

Under asylutredningen bedöms sannolikheten i en människas asylberättelse. Den enskilt viktigaste referensen i ett beslut är protokollet från den intervju som vanligtvis är den asylsökandes enda möjlighet att redogöra för sina asylskäl. Den sökande uppmanas att berätta i kronologisk ordning och så detaljerat som möjligt. Intervjun spelas in och transkriberas till det protokoll beslutsfattaren har att förhålla sig till.

"I varje tänkbar mening är översättning nödvändig men omöjlig", skriver Gayatri Spivak (2012: 142). Den som är näst intill osynlig i det transkriberade protokollet är tolken. Hen refereras till i en inledande standardfråga,¹ därefter försvinner hen ut ur protokollet. Endast de ord som uttalas på

¹ Frågan lyder om den sökande förstår tolken bra.

svenska transkriberas, men där tolken talar tillskrivs orden den sökande. Tolkingsprocessen anas huvudsakligen i sådant som språkliga glapp, dissonanser och luckor, vilka i texten producerar motsägelser, inkonsekvenser och osäkerheter. Hur mycket av detta beror på inkoherens i själva berättelsen och hur mycket genereras i översättningen? I sannolikhetsbedömningen hanteras det helt enkelt som brister i berättelsen, som vore tolkningsprocessen genomskinlig. Denna bedömning är den andra nivån av tolkning, och utmynnar i själva beslutet.

Bland de mest grundläggande insikterna i hermeneutisk tolkningslära är att det endast är genom det vi tror oss känna, genom våra *fördomar*, som vi kan påbörja en tolkningsprocess. Sannolikhetsbedömningen är ett svar på det ovissa. Men den rymmer samtidigt ett anspråk på att kunna bedöma det berättades likhet med det vissa, och därmed dess sannolikhet. Den genom tolk passerade berättelsens innehåll tolkas än en gång och värderas av myndighetens tjänstemän. Vad är *med sanningen likt*? I grunden är det en subjektiv bedömning, men som i den svala och distanserade myndighetsprosan gör anspråk på att överskrida det subjektiva. Vad i en annan människas berättelse bedöms tillförlitligt och trovärdigt, och på vilka grunder? Vem rör i beslutsprocessen över sannolikhetens gränser? Det är, naturligtvis, en fråga om makt.

Flera människor jag mött som har gått igenom en asylutredning liknar intervjun med att stå inför rätta. Men till skillnad från i fallet med den brottsåtalade, ligger bevisbördan här på den asylsökande. För den som misslyckas med att övertyga är konsekvenserna stora. I åtskilliga asylbeslut jag läst förekommer olika varianter på samma utsaga: *Din berättelse har inte kunnat göra hotbilden mot dig sannolik. Den kommer därför inte att ligga till grund för vår prövning av ditt behov av skydd.*

2. Patos

Harry Martinson (1955) låter, i citatet som inleder denna text, sin fiktive luffarfilosof Sandemar lägga ut texten om vad han kallar sannolikhetsmänniskans tyranni. Sannolikhetsmänniskan är "den grymma officiella människan", hos Martinson en representant för det system som strävar efter att utrota vandrarna, luffarna, från jordens yta. Sannolikhetsmänniskan klär världens lidande i neutrala och intetsägande namn, och praktiserar därigenom en aktiv blindhet för andras smärta. Ord utan inlevelse, utan kött. Mot denna is låter Martinson Sandemar slunga ord tunga av vrede och sorg; det är en djävulsk form av besinning, säger han, en känslodöd form av behärskning (1955: 73).

I myndighetsutövning finns en utbredd och delvis berättigad misstänksamhet mot känslomässig involvering; beslutsfattare ska vara opartiska. Sympatier eller antipatier ska inte bestämma utgången av en process. Men innebär det med nödvändighet att *patos* måste utraderas? Här finns

ett dilemma utredningstexterna inte känns vid. För någonstans fungerar också själva avvisandet av patos – av sinnesrörelsen – inför en människas berättelse om sin fruktan och sitt lidande som ett partitagande. I den svala myndighetsprosan produceras likgiltighet. Och denna produktion av likgiltighet kan inte särskiljas från det som är Europas mest brännande motsägelse i den tid jag skriver. Samtidigt som det finns ett fortsatt formellt erkännande av giltigheten i universella mänskliga rättigheter, tillåts allt fler människor på flykt dö vid Europas gränser, och interneringsläger byggs för dem som ändå lyckas ta sig över. Judith Butler (2011) har utforskat hur politiska gemenskaper byggs kring överenskommelser om vems lidande som ska tillerkännas relevans, vilka människor som är sörjbara. Det i asylbeslut så frekventa avfärdandet av människors berättelser om sina förluster – *din berättelse kommer inte att ligga till grund för vår prövning* – är också avfärdandet av en människas sörjbarhet.

Som begrepp används patos främst inom retoriken. Det syftar på framkallandet av den sinnesrörelse som sätter den inlevande fantasin i gungning och övertygar åhöraren. Genom romanen *Vägen till Klockrike* låter Martinson sina olika luffargestalter med patos föra luffarnas talan. De som aldrig annars hörs behöver, tycks det, romanens fiktiva värld för att framstå som människor att lyssna till. Men till och med här är det med förhinder. Majoritetssamhällets blickar, tadlet och förföljelsen nöter på sikt ner luffarnas tal till vad Martinson kallar ”gnomiska dialoger” (1955: 147). Så är det inte bara det artikulerade talet, utan också det stympade mumlandet, som får gestalta ett Sverige sett från väggkanten.

3. Dikt

Elisabeth Hjorth karakteriserar litteraturen som en kritik per definition: ”Varje tecken är en förskjutning av det rådande, ett tillägg som förändrar tillståndet i någon mån” (2015: 7f.). Det innebär inte att all litteratur är god. Det innebär bara att den inte är nöjd, att den finner behov av att lägga till något ytterligare. Därmed ställer den sin läsare inför en öppning: *så här skulle världen också kunna vara*.

I Jöran Nordbergs biografi ställer sig kung Karl XII högeligen undrande inför att någon velat dikta det som saknar all likhet med sanningen. *Svensk ordbok* fångar den motstridiga betydelsen i det lilla ordet dikt. Här står: ”text som inte syftar till direkt verklighetsbeskrivning i syfte att konstnärligt omforma verkligheten el. att bedra” (*Svensk ordbok*, 2020). En konstnärlig omformning är förvisso något annat än det uppsåtliga bedrägeriet. Ändå har bägge sina sanningsanspråk, bara av olika slag. Och ibland är gränsdragningen mellan konst och bedrägeri allt annat än tydlig.

Om diktens relation till sanning är omstridd diskuteras den sällan i sammanhang som rör myndighetsutövning. Dokumentationen av en asylprocess är inte litteratur. Den syftar inte till att förskjuta eller lägga

någonting till världen, den syftar till att avtäcka och kartlägga det faktiska. Men det faktiska förblir likväl föremål för subjektiva förmedlingar, tolkningar och bedömningar. Ibland dolt, som i genomskinliggörandet av den tolk genom vilken all kommunikation mellan handläggare och asylsökande går. Ibland synligt, som i beslutsfattarens slutliga omdöme: *Din berättelse har inte kunnat göra hotbilden mot dig sannolik.*²

Vad kan vi få syn på om vi tar oss an dessa processtexter på ett liknande sätt som vi tar oss an litterära texter? Det vill säga, inte bara läser dem som en redovisning av ett beslut, utan också som texter i egen rätt. Läser deras olika nivåer och gliporna emellan dem som gestaltning. Och inte minst: om vi i identifierandet av tystnader, behandlar dessa som meningsbärande snarare än reducerar dem till luckor i berättelsen. Läser vi på detta sätt kan utredningarna inte längre reduceras till en förberedelse för handlandets verkställande, de blir själva också ett handlande genom språket. Jag tror att en av de saker vi då skulle kunna urskilja tydligare är det våld som äger rum på själva språkets nivå: produktionen av likgiltighet, förnekandet av sörjbarhet.

Den etiska läsningen, så som Hjorth (2015: kap. 1) diskuterar den, följer ett begär efter en rättvisa som alltid ligger bortom det möjligas horisont. Att tänja det möjligas gränser kräver fantasi. Hjorth refererar till hur Spivak förespråkar en etisk praktik i läsandet som i strävan att rikta begären mobiliserar föreställningsförmågan. Med asylutredningarna i min hand söker jag ett sätt att läsa denna myndighetsprosa som förmår sätta fantasin i gungning och träna denna min föreställningsförmåga. Men jag behöver vägledning. Jag behöver någon som kan hålla mig i handen, leda mig förbi myndighetsprosans auktoritativa kraft och hjälpa mig att öppna min fantasi. Dessa mina vägledare kan också ge mig ett historiskt sammanhang att förstå asylutredningarna i. Martinsons luffare talar till mig från en värld som samtidigt är mig främmande och är mig alltför välbekant. Som karaktärer är de högst sanno- lika.

4. Mobilitet

[D]e fastbitnas antal är i majoritet. Den vandrande människan är en minoritet. Och de har gjort den till en olaglig minoritet. Men minoriteten smiter. Den flyr. Och det är rätt. Den ska smita och fly ifrån dem, och ljuga för dem och trotsa dem. (Martinson 1955: 104)

Sandemar är en uppdiktad karaktär som går ut och in i *Vägen till Klockrike*, Bolle är en annan. Första gången boken publicerades var 1948, men den tar sin början i slutet av 1800-talet. Att sakna "ordnad försörjning" hade upphört att vara ett brott. Icke desto mindre kunde luffarna, enligt den lösdriverilag

2 Frasen är ett exempel, eller en typ, som är vanligt förekommande i beslut. I andra varianter bedöms hela eller delar av berättelsen som sannolik. Det i sig behöver inte leda till bifall. Inte heller behöver ett generellt avfärdande av en berättelse med nödvändighet leda till avslag. Att jag här exemplifierar med denna utsaga har att göra med hur den på ett påtagligt och också brutalt sätt gör en människas berättelse i sin helhet irrelevant.

som antogs 1885, sätts i tvångsarbete. Nu kallades det i stället vård (Edman 2008). "Berget" är i boken den plats där de obotliga vandrarna behandlas.³

Vägen till Klockrike är en roman, men också en skildring av några decennier svensk historia utifrån relationen mellan modernitet och mobilitet. Människors rörelse i rummet följs av förfinade mekanismer för urskiljning och kontroll, liksom repressiva åtgärder mot den som har mage att överskrida gränserna för sin angivna plats. Dessa kontrollåtgärders historia är ett av många möjliga sätt att skriva modernitetens historia. Som Valentin Groebner (2009) har visat oss, löper dess trådar emellertid ända bak till medeltiden.

I dag tenderar de flesta av oss att ta friheten att röra oss *inom* nationella gränser för given. Utan att bekymra oss om dokument kan vi för det mesta färdas över kommun- och regiongränser. Martinsons luffare, för vilka att vara på fel plats vid fel tid kan innebära straffarbete på Berget, påminner oss om att varje sådan frihet eller ofrihet är politiskt och historiskt bestämd, och utan entydig riktning. Den kan förändras eller tas ifrån oss. Och den har ändå aldrig omfattat alla (Groebner 2009: 192, 206; Jansson-Keshavarz 2016). Det ligger därför ingenting givet i den ideologiska ordning som låter politiska gränser *mellan* stater strukturera hela vår förståelse av rummet. I dag behöver gränsen inte ens vara knuten till en geografisk plats för att vi ska uppfatta den som en gräns mellan stater. Kontroll av människor långt in i landet som på utseendemässiga grunder misstänks sakna uppehållsrätt kallas även den gränskontroll – med tillägget "inre".

Hur ser den samtida migrationspolitiken ut om vi, utifrån Martinsons luffar-Sverige, sätter gränserna mellan stater inom parentes? Om vi i stället fokuserar på själva kontrollen av människors rörelser, oavsett om dessa rörelser går mellan nationalstater, provinser eller härader? Tecknar vi modernitetens historia som historien om kontroll över mobilitet, kan vi dra en linje av kontinuitet mellan 1885 års lösdriverilagstiftning och samtidens gränskontroll. Då blir också migrantens markörer för skillnad – de som adresseras i åtgärder för "integration" – sekundära. Talet om integration är inte mycket mer än ideologisk legitimering av restriktiva och repressiva åtgärder mot vissa människors mobilitet, alltmedan andra – företrädesvis de med minst behov av att flytta på sig – fritt kan fortsätta odla myter om global rörlighet.

När lösdriveriet avkriminaliserades i Sverige kunde ingen längre dömas som brottsling på den enkla grunden att hen saknade "ordnad" försörjning. Det kan tyckas som ett framsteg. Ur ett annat perspektiv innebar avkriminaliseringen dock en radikaliserad rättslöshet för den som kallades lösdrivare. I namn av vård och fostran kunde hen fortfarande låsas in, sätts i tvångsarbete, straffas.

3 Lösdriverilagstiftningen upphörde 1965, men som Johan Edman (2008) påpekar ersattes den då av en snarlik lag om samhällsfarlig asocialitet. Denna avskaffades först med socialtjänstreformen 1982. För Edman var dessa lagar en "1800-talsreminiscens" som paradoxalt överlevde under större delen av 1900-talet. Men historiens riktning är inte entydig. Vi kan dra oss till minnes hur såväl polisen som Tobias Billström motiverade deportationen av ett antal rumänska romer 2010 med hänvisning till den sedan länge avskaffade lösdriverilagen. 2000-talet har också sett en mängd förslag och försök att på kommunal nivå förbjuda eller reglera bort tiggeri (Hansson 2019: 36).

I dag är migranter med avvisningsbeslut den enda kategori människor som kan frihetsberövas utan någon som helst brottsmisstanke. Det heter att de "förvaras". Den som insisterar på att röra sig utanför sin angivna plats – det må vara Martinsons luffare eller dagens papperslösa – tycks också med automatik röra sig bort från den "normala" lagens domäner.⁴

5. Ingenjörskonst

Att människor låses in utan brottsmisstanke, och utan att de bedöms utgöra någon fara vare sig för sina egna liv eller andras, borde vara en rättsskandal. Men medan antalet förvarsplatser i Sverige bara ökat under 2000-talet (Jansson-Keshavarz 2016; Migrationsverket 2020: 77), blir ifrågasättandet av dem allt sällsyntare i det offentliga samtalet. I flera andra länder som likt Sverige gör anspråk på att vara liberala rättsstater är flyktingens rättslöshet lika stor eller större.⁵ Liksom i de migrationspolitiska förskjutningarna i stort, finns här något vi kan kalla *skandalen i den uteblivna skandalen*.⁶ Medan det råder ett fortsatt läpparnas konsensus kring den rätt att söka och åtnjuta asyl som är inskriven i den allmänna deklarationen om de mänskliga rättigheterna, urholkas i praktiken samma rätt alltmer. Överlämnandet i september 2020 av den parlamentariska utredning som gavs namnet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54) är signifikativt. Fem år tidigare hade statsministern och vice statsministern stått inför pressen och aviserat en liknande lagstiftning som en smärtsam nödvändighet, men tillfällig. I dag benämns samma människohantering alltså "långsiktigt hållbar".

Likgiltigheten, säger den brasilianske filosofen Vladimir Safatle (2020), är en social ingenjörskonst. Safatle diskuterar det samtida Brasilien, men även om hans kontext skiljer sig från min, finner jag hans resonemang fruktbart för att tänka kring likgiltighetens funktionalitet. Som Safatle betonar handlar det inte primärt om att någonting saknas, likgiltighet är snarare någonting som aktivt måste skapas. Det som driver produktionen är likgiltighetens politiska funktion; för att upprätthålla en skriande ojämlikhet krävs ett visst mått av likgiltighet. Och i kritiska tider tar sig likgiltigheten monstruösa uttryck.

Fortfarande drygt fem år efter 2015 bestäms vårt migrationspolitiska landskap av det årets krisdiskurser. Det var dessa krisdiskurser som fick rama in vändningen. Statsministerns sammanbitna behärskning, vice statsministerns tårar, ett beslut som gjorde dem ont. Och budskapet: *Det smärtnar oss, men ingen annan väg är möjlig*. Den falska nödvändighetens politik. Den smärta

4 På de politiska förslagets nivå är det tydligt hur denna rörelse bort från den "normala" lagens skydd blivit allt starkare under 2010-talet. I de migrationspolitiska förslag som lades av Moderaterna 22 oktober 2020 föreslås bland annat anmälningsskyldighet och fotboja för asylsökande, samt skyldighet för myndighetspersoner som kommer i kontakt med människor som saknar uppehållstillstånd att ange dessa till polis (Moderaterna 2020).

5 Ett antal gedigna rapporter har de senaste åren riktat uppmärksamhet mot hanteringen av flyktingar. Några av dem anges i referenslistan.

6 Skandalen är pågående, men dess mest skamlösa ögonblick kan ges ett specifikt tidsintervall: från statsminister Stefan Löfvens tal om ett Europa som inte bygger murar på Medborgarplatsen 6 september 2015 till presskonferensen om begränsningarna i möjligheten till uppehållstillstånd hållen 24 november samma år då Sverige officiellt förklarades behöva ett "andrum" (Regeringen 2015).

som visades upp var bödelns: *det gör ont men jag måste*. Och hade bara inte människor kommit i så stort antal, hade det naturligtvis inte varit nödvändigt att göra detta smärtsamma. Ytterst måste därför ansvaret för det som var tvunget att göras sägas ligga på dem som satt i gummibåtarna, på dem som vandrade längs motorvägarna, på dem som sökte en plats på de redan överfulla tågen. *Varför tvingade de oss att vara onda?*

Den outtalade förutsättningen är likgiltighet. För den ene är insatsen en sprucken självbild. För den andre är den själva livet. Men vissa liv väger lättare än andra.

I en sårbarhet som är en allmänmänsklig egenskap, söker Butler (2011) efter möjligheter till en politisk gemenskap som inte exkluderar. Oavsett olikheter i övrigt, har vi alla något begrepp om förlust. Att förlora någon är också att förlora vem jag är i förhållande till denna någon, och i den meningen blottlägger förlusten hur vi är utlämnade åt varandra. Om det någonstans finns en gemensam mänsklig erfarenhet är det denna. Ändå ramas vissa förluster in som sörjbara, medan andra framstår som en odifferentierad massa. Den människa som görs icke sörjbar lever ett liv som framstår som överkligt. Och är det redan i livet överkligt, är det också i någon mening redan förlorat. Den faktiska förlusten av liv är inte mer än en bekräftelse på tingens ordning. Att en sådan bekräftelse inte kan vara en skandal säger sig självt.

År 1996 kantrade en flyktingbåt utanför Siciliens sydöstra spets och nära trehundra människor drunknade. Trots att det som skedde var den ditintills största civila sjöfartsolyckan på Medelhavet sedan andra världskriget, förnekade italienska myndigheter envetet och under flera år att katastrofen ens ägt rum (Groebner 2009: 210; Pi 2001). Skillnaden är stor mot hur förlisningen utanför Lampedusaskust 2013, då närmare fyrahundra människor drunknade, hanterades politiskt. Denna gång talades det omedelbart runt om i Europa om skam. Italien utlyste officiell landssorg, de döda förklarades postumt som medborgare och fick statsbegravning. Medan de döda hedrades på detta sätt, behandlades de överlevande dock som brottsmisstänkta för att ha tagit sig in i Italien på olaglig väg. Budskapet blev mycket tydligt: *endast som död har du en plats i Europa* (Nelson 2014; Pop 2013).

År 2020 behöver lika dödliga förlisningar varken gömmas undan eller tas i anspråk med nationella botgöringsceremonier; de skapar ändå inte mer än notiser.

6. Differentiering

I betänkandet från den migrationspolitiska kommittén (SOU 2020:54) förs flera resonemang om att den mer restriktiva migrationspolitiken faktiskt riskerar att försvåra integrationen. Om likgiltigheten är att förstå som en ingenjörskonst, måste den också vara funktionell. Ändå ställer sig likgiltigheten inför människors behov av trygghet, förutsägbarhet och levbara liv i vägen för integration, som ju sägs vara själva migrationspolitikens slutliga mål.

Begreppet integration har fått direkt legitimeras urholkandet av asylrätten; vi sägs inte kunna ta emot fler än som kan "integreras". Problemet är att begreppet är enkelriktat. Integration förstås som ett gradvist inträde i en förestäld gemenskap i vilken fullt deltagande förknippas med ett antal markörer: du ska tala god svenska, ha en vit anställning alternativt ett framgångsrikt företag, bo i ett område som helst inte vill se sådana som dig där. Du som ska integreras bär själv huvudansvaret för din integration. Betänkandet tar upp faktorer som möjligen kan motverka de negativa integrationseffekterna av tillfälliga uppehållstillstånd, skärpta försörjningskrav och försvårad familjeåterförening. Det är signifikativt att dessa motverkande faktorer handlar om exakt samma krav på individen som hindren; just villkorandet av permanent uppehållstillstånd – och därmed också av familjeåterförening – med försörjningsförmåga, svenskkunskaper och samhällskunskaper sägs kunna fungera som en morot för integration. Det som ställer sig i vägen för integration blir därmed också medicinen för den.

Den som ändå misslyckas får bära ansvaret för de stängda gränserna. "Vi" kan ju, när allt kommer omkring, inte ta emot fler än som kan integreras. Hade bara de tidigare generationerna ansträngt sig lite mer kanske fler hade kunnat räddas nu. Som Sofi Jansson-Keshavarz (2016: 98f.) påpekar, var det exakt samma logik som artikulerades i Luciabeslutet 1989, den svenska efterkrigstidens första radikalare vändning mot en restriktiv asylpolitik.

Risken för att göras deporterbar följer den som saknar medborgarskap som en skugga. Men liksom sörjbarhet är det en risk som är ojämnt fördelad. Såväl spårbyten från asyl till arbetstillstånd, som införandet av tillfälliga uppehållstillstånd av olika längd, har skapat allt större differentiering bland människor som har det gemensamt att de en gång kommit hit för att söka asyl. Olika legal status innebär olika grader av osäkerhet: papperslöshet med akut hot om deportering, papperslöshet som inte löses ut i ett uppehållstillstånd trots att ingen stat vill ta emot personen, uppehållstillstånd begränsat till ett år, tre år eller permanent. Olika kategorier som lever i olika grader av utsatthet på den arbetsmarknad som samtidigt ska fungera som måttstock på integration. Vem klagat över arbetsvillkor när ens legala status är avhängig ens anställning? Den enda status som är oåterkallelig är medborgarskap.

Hur länge till är dock en öppen fråga. Med allt tätare intervaller kommer idén om villkorade medborgarskap upp till politisk diskussion. När Morgan Johansson, sedermera justitie- och migrationsminister, ännu var rättspolitisk talesperson för Socialdemokraterna föreslog även han ett differentierat medborgarskap: prövotid för den som inte fötts svensk (TT 2011).

7. Obscenitet

De var aktier i Aktiebolaget Bevis På Att Jag Är Klok, och Aktiebolaget Svenska Medborgare u. p. a. De kunde bevisa så mycket som att man inte var förrymd dåre, vilsegången sockentok eller

rysk sågfilare. Vad de därutöver bevisade låg på det före detta cigarrspanska planet och var kaviar för bönder och abrakadabra för oinvigda. Den delen av byråkratismos eller byråkrasmos hakade fast vid kosmos och fick fäste däri på ett vagare sätt än de övriga personalierna som gav mera direkt besked om i vilken bok man skulle slå, för att få reda på att han hade fått tre travotter för lösdriveri och stått ett stadigt år med släggan i Berget. Å andra sidan bevisade de att han åtminstone inte var medlem av mafian på Sicilien eller någon nedramlad marsinvånare eller gubbe i månen. (Martinson 1955: 144)

Identitetshandlingarnas historia är en historia om kontroll av de oönskade – tiggare, lösdrivare, romer. Groebner (2009: 204) tar upp ett illustrativt exempel från den polisiära ordningen i det tyska riket på 1500-talet. Romer krävdes på bevis om sitt ursprung och sin rätt att passera. Men samtidigt gavs order om att deras handlingar omedelbart skulle beslagtas eftersom sådana handlingar i romers händer ändå var att betrakta som förfalskningar. I efterordet till Groebners bok om passets födelse noterar idéhistorikern Maria Johansen (2009: 213) hur kategorin "levande döda" träder in som vad hon kallar en "hemsökelse" i 1734 års svenska riksdag. Men det som avses, påpekar hon, är inte något spöke från det förflutna, det är den människa som genom lag fördrivits ur gemenskapen och förvandlats till illegitim.

I dag kallas de illegitimas värld mystifierande för skuggsamhället.

Antropologen Nicholas De Genova (2013; jfr Groebner 2009: 208f.) talar i stället om det obscena. Migrantens illegalitet är en föreställning, i meningen ett spektakel. En iscensättning av denna illegalitet pågår hela tiden omkring oss – genom de inre gränskontrollerna, interneringarna och deportationerna. Men allt detta pågår som ett slags ridå framför den obscena inkluderingen av migranten som hårt exploaterad arbetskraft. Vid den föreställt exkluderande gränsen står denna reservarmé av arbetskraft som kan anställas utan skyddsnät och utan någon som helst position att driva arbetsrättsliga krav ifrån. Vad talet om integration och det förmodade bekämpande av skuggsamhället lägger sig över är normaliseringen av denna arbetsstyrka vars villkor är helt i kapitalets händer.

På svenska går ordleken förlorad. De Genova talar om *the scene of exclusion and the obscene of inclusion*. "Illegaliteten" är inte ett undantag, ingen anomali. Snarare, är den den generella regelns yttersta konsekvens.

Om bevisbördan i asylprocessen ligger på den sökande, förutsätter det att hen anländer till utredningen redan deporterbar, och under utredningens gång har att övertyga Migrationsverket om motsatsen. Detta är den juridiska ordningen och hur processen ideologiskt legitimeras som förmodat rättssäker. Karl Marx (1995) lärde oss att inte ta sådana förklaringar på orden utan att betrakta dem från de materiella förhållanden som juridiken bekräftar. Sett från marken är det snarare i själva asylprocessen deporterbarhet produceras. Ju radikalare någon exkluderas från den politiska gemenskapen, desto mer

rättslös är hens inkludering i den ekonomiska ordningen. De människor som faktiskt deporteras som del av exkluderingens spektakel, är inte mycket mer än *collateral damage*.

8. Våld

Ty verkligheten och hur den skall vara det bestämmes av de många, och mindertalet av människor får rätta sig efter dem eller gå under. Deras verklighet blir aldrig ansedd för annat än osannolik eller överklig. Den kallas verklighetsfrämmande. Och det är just vad de är båda två. Egendomliga och överkliga. Verklighetsfrämmande människor som skall vandra var sin ensamma ödesväg mot dödens land. Och verkliga ska de bara anses vara i den mån som de inte är sig själva. (Martinson 1955: 103)

Dokumentationen från en asylutredning innehåller minst två nivåer av våld. Den första må vara den mest relevanta i utredningens logik, men är mot Klockrikes horisont den minst relevanta; detta är det våld den asylsökande berättar om i redogörandet för sina asylskäl. Den andra nivån av våld består i det Butler (2011) beskriver som ett överkliggörande. Vissa människors liv görs överkliga även medan de pågår, och detta överkliggörande blockerar identifikation med deras sårbarhet. De framstår som icke sörjbara.

I sitt efterord till Groebners bok om identitetshandlingarnas historia, säger Johansen (2009) att vår kritik inte kan stanna vid frågan om den information som samlas om dem som förklaras oönskade. Det handlar alltså inte bara om innehållet i specifika processer, om huruvida vi kan påvisa fel och misstag i den enskilda hanteringen av ärenden. Snarare, menar Johansen (2009: 220), behöver vi en kritisk diskussion av de "administrativa fiktioner [som] omöjliggör en fortsatt tillblivelse tillsammans med andra", och en av dessa är den juridiska fiktionen om illegala människor, dessa som "fråntas rättigheter för att istället försättas i ett tillstånd där de är såsom levande döda ibland oss".

Jag ställde frågan om även myndighetsprosans "isord", för att tala med Sandemar, kan läsas på ett sätt som sätter fantasin i gungning. Hjorth (2015) söker i sin avhandling efter en etisk och ansvarsfull läsning, men de texter hon på detta sätt söker läsa är skönlitterära. Min fråga är om en läsning liknande den hon talar om kan förverkligas även på asylutredningens texter. Hjorth (2015: 86) citerar Butler när hon skriver: "Ansvar är inte en fråga om att kultivera viljan, utan om att göra bruk av en ofrivillig känslighet som en resurs för att bli mottaglig för den Andre". I grunden handlar ansvaret, i både Butlers och Hjorths perspektiv, om någonting som binder oss fast. Det är ett kall på vilket vi måste svara. Vad som inte är givet är vår egen mottaglighet för kallet. I synnerhet inte i en ideologisk ordning i vilken likgiltigheten är del av en social ingenjörskonst som avgör vem som är sörjbar och inte.

När vi läser talar texten till oss från papperet. Men på vilket sätt blir vi tilltalade genom asylutredningsprosan, för vems tilltal är vi öppna? Och

vad kan vi göra av de fragmentiserade röster som transkriberats genom en bristfällig tolkning som i själva exekutionsfasen behandlas som transparent?

Vem är du, som skymtar i textens glipor och sprickor?

Jag var son till min mamma.

Som jag sa jag var son till min mamma och hon visste sin sons ålder.

Hur min mamma kunde förstå min ålder, vad menar du med den frågan?

Jag har ingen aning om hur hon kunde min ålder men när jag frågade henne så brukade hon svara.

Som jag sa jag var son till min mamma och varje mamma vet sin sons ålder.

Som jag sa jag frågade min mamma och hon sa min ålder.

På mitt bord ligger läkarintygen utspridda, några års dokumentation över ett barns krackelering. Och den officiella slutsats som lyder: *Eftersom det verkar vara asylprocessen som gör dig sjuk, är ett återvändande till det du flydde från för ditt eget bästa*. Det språk som gör en människas liv överkligt, hennes förluster irrelevanta och hennes drömmar ovidkommande är det språk som läsningen måste arbeta med att bryta upp.

Jag vet ännu inte mycket om hur det ska göras. Men det finns ett annat språk som måste fram, om inte annat så med sin egen tystnad. Hjorth (2015: 232) talar om ett motstånd på det litterära planet som "visar på behovet av att förflytta de politiska ramar som avgör vem som kan bli hörd och vilket motstånd som överhuvudtaget kan uppfattas". För Hjorth kommer denna etik, om den inte ska falla ner i en själv rättfärdig välgörenhetsanda, att med nödvändighet orientera sig mot det omöjligas horisont.

9. Med Klockrike som horisont

Och han känner att det finns en protest som aldrig kan uttalas som den skall uttalas, därför att det inte finns någon att rikta den till. Det finns ingen som förstår den annat än de egendomliga själva och till dem kan den inte riktas. Och därför kan den bara få en form, en formulering, och det är: vidrör oss icke! Låt oss vara ifred. Vi äger det vilsna. Det vilsna är vår egendom. Det är en stor och märkvärdig egendom. Den vetter ut åt stjärnorna till, ut åt skogarna och haven, de vandrande vågorna och de vildsådda blommorna. (Martinson 1955: 103)

Åter till Spivak (2012: 142): "I varje tänkbar mening är översättning nödvändig men omöjlig." Våldet i asylutredningens texter ligger i produktionen av den likgiltighet som underlättar urskiljandet av de osörjbara från de sörjbara. Kraften i detta våld ligger i texternas exekutiva kapacitet. Detta är texter

– myndighetsbeslut – som direkt griper in i människors liv. Att, som jag förespråkat, läsa dem som text i egen rätt kan aldrig reducera dem till enbart text. Snarare gör denna läsning frågan om läsarens ansvar inför såväl textens produktionsbetingelser som dess verkanshistoria akut.

I ett av de första kapitlen i Martinsons (1955: 31f.) roman har tegelbruksdammiga luffare samlats kring en vägvisare mitt i en triangelväg. Vägvisaren, som reser sig ”i höjden likt en stelnad flöjel” anger namnen i tre riktningar: Väg till Rosensjödalen. Väg till Rök. Väg till Klockrike. Naiva luffare inbillar sig emellanåt att de ska kunna komma till Klockrike. Men polishundarna och slavjägarna hittar dem alltid. Till Klockrike kommer ingen annat än i drömmen. Skälet är banalt. Socknen ligger mitt emellan två distrikt som bägge har ridande landstingspolis. Den som dristar sig till att försöka nå Klockrike blir tagen. I värsta fall får hen tillbringa en tid av straffarbete i Berget. Som ouppnåeligt blir Klockrike den horisont av omöjlighet mot vilken den fattige luffarens begär riktas; en plats där det varken finns värdiga eller ovärdiga.

Klockrike har flera namn. Filosofen och teologen Enrique Dussel (1979) benämner det Gudsriket. När Dussel skriver om detta Gudsrike knyter han an till en profetisk traditions kritiska blick mot makten, men också till en marxistisk dialektik. Gudsriket, säger han, befinner sig i en dialektisk relation mellan ett *nu* och ett *inte ännu*. Det inte ännu som markerar att Gudsriket (eller om vi hellre kallar det rättvisan) inte kan naglas fast i den värld som föreligger bryts mot det nu i vilket Gudsriket öppnar sig i den fattiges praktik; den fattiges begär efter rättvisa och strävan bort från sin belägenhet (se även Lorenzoni 2020). Hos teologen Daniel Groody (2011) är migrationen just en sådan praktik. Vägran att stanna på sin anvisade plats, begäret efter ett levbart liv, överskridandet av världsliga gränser – allt detta är för Groody ett lärjungeskap i Kristi efterföljelse. För Kristus var, trots allt, den som överskred till och med gränsen mellan det mänskliga och det gudomliga.

Den brasilianske biskopen Dom Hélder Câmara (1976: 23) skrev en gång att den fattiges protest är Guds röst. Den sanning som orienterar sig mot rättvisa kräver, menade Câmara, att vi lyssnar till den som lider en orättfärdig ordnings svåraste konsekvenser. På så sätt är det en insikt besläktad med Marx sekulära kritik av särintresset. Här kan vi också, med Spivak (2012), betona hur den vars liv tvingar begären mot denna omöjlighetens horisont, är den hos vilken de av oss som besitter privilegier måste gå i lära. Med eller utan en gud, handlar det om begäret efter rättvisa.

Vad Spivak hela tiden påminner oss om, är att ett sådant lärande också förutsätter ett lyssnande i tystnaden; en lyhördhet inför tomrummet av den protest som inte kan uttalas. Etik, säger Spivak, är inte ett kunskapsproblem. Snarare liknar den ett rop på relation utan relation (från Hjorth 2015: 244).

Vem är du, som skymtar i textens glipor och sprickor? Ett motstånd, en vägran, en protest. Hjorth (2015: 32) talar om den etiska läsningen som ett försvar av drömmen om människan, ett kämpande för de värden som visionen

om människan artikulerar. I det perspektivet framstår asylutredningen som den våldsammaste av genrer. Och ansvaret i läsningen av dem förskräckande.

Utredningen tar sig formen av redovisande och ifrågasättande, av bevisvärdering, sannolikhetsprövning, bedömning av individuellt uppfattad fruktan. Ord. Att inför dessa processer försvara drömmen om människan måste inkludera ett arbete för att bryta det radikala överkliggörande som ryms i dessa texter. Men för den vars ord är fångade i dem, återstår många gånger bara tystnad. Tystnaderna, det avhuggna talet, det som inte låter sig sägas inom ordningens ramar – allt detta måste vi hitta sätt att läsa.

Overkligheten var svår. Bisarriet var svårt. De som inte upplevt dessa saker inifrån och länge, borde aldrig få yttra sig om vilket som skall heta sannolikt. (Martinson 1955: 248)

Lästips

- Groebner, Valentin (2009) *Personbevis: Passets födelse i medeltidens Europa*. Göteborg: Glänta produktion.
- Karam, Balsam (2018) *Händelsehorisonten*. Stockholm: Norstedts.
- Said, Sami (2018) *Människan är den vackraste staden*. Stockholm: Natur & Kultur.

Referenser

- Amnesty International (2016) *Hotspot Italy: How EU:s flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*. Rapport.
- Butler, Judith (2011) *Osäkra liv: Sörjandets och våldets makt*. Hägersten: Tankekraft.
- Câmara, Dom Hélder (1976) *O deserto é fértil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- De Genova, Nicholas (2013) Spectacles of migrant 'illegality': The scene of exclusion, the obscene of inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7): 1180–1198.
- Dussel, Enrique (1979) The kingdom of God and the poor. *International Review of Mission*, 220: 115–130.
- Edman, Johan (2008) Lösdrivarlagen och den samhällsfarliga lättjan. I: M.-A. Egerö & H. Swärd (red.), *Villkorandets politik: Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu*. Malmö: Égalité förlag.
- Groebner, Valentin (2009) *Personbevis: Passets födelse i medeltidens Europa*. Göteborg: Glänta produktion.
- Groody, Daniel G. (2011) Gud vid gränserna: Migrationsteologi. *Signum*, nr 1.
- Hansson, Erik (2019) *"Det känns fel": Om det svenska samhällets reaktioner på närvaron av tiggande EU-medborgare, 2014-2016*. Uppsala: Uppsala universitet.

- Hjorth, Elisabeth (2015) *Förtvivlade läsningar: Litteratur som motstånd och läsning som etik*. Göteborg: Glänta produktion.
- Jansson-Keshavarz, Sofi (2016) Sveriges historiska produktion av förvarstagbarhet. I: H. Holgersson, M. Sager & K. Öberg (red.), *Irreguljär migration i Sverige: Rättigheter, vardagserfarenheter, motstånd och statliga kategoriseringar*. Göteborg: Daidalos.
- Johansen, Maria (2009) Levande döda. I: V. Groebner, *Personbevis: Passets födelse i medeltidens Europa*. Göteborg: Glänta produktion.
- Lorenzoni, Patricia (2020) Mot Gudsrikets horisont: Hundra års samtal om flyktingmigration. I: C.-O. Werkelid (red.), *Tidens tecken i Signum: Katolsk idéorientering sedan 1920*. Stockholm: Libris.
- Marx, Karl (1995) Den tyska ideologin. I: *Människans frigörelse: Karl Marx ungdomstexter i urval och översättning av Sven-Eric Liedman*. Göteborg: Daidalos.
- Martinson, Harry (1955) *Vägen till Klockrike*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Migrationsverket (2020) *Årsredovisning 2019*. [<https://www.migrationsverket.se/download/18.2b2a286016dabb81a186962/1582201496682/Årsredovisning%202019.pdf>, hämtat 2020-10-30]
- Moderaterna (2020) Åtta förslag för att fler ska utvisas – ett nej ska vara ett nej. 22 oktober. [<https://moderaterna.se/atta-forslag-att-fler-ska-utvisas-ett-nej-ska-vara-ett-nej>, hämtat 2020-10-30]
- Nelson, Zed (2014) Lampedusa boat tragedy: a survivor's story. *The Guardian*, 22 mars. [<https://www.theguardian.com/world/2014/mar/22/lampedusa-boat-tragedy-migrants-africa>, hämtat 2020-11-20]
- Pi, Jorge (2001) Asian immigrant marine tragedy confirmed. *Malaysiakini*, 22 juni. [<https://www.malaysiakini.com/news/3564>, hämtat 2020-10-30]
- Pop, Valentina (2013) Italy grants citizenship to Lampedusa dead. *EU Observer*, 7 oktober. [<https://euobserver.com/justice/121681>, hämtat 2020-11-20]
- Refugee Council of Australia (2018) *Australia's man-made crisis on Nauru: Six years on*. Rapport.
- Refugee Rights Europe (2019) *No end in sight: The mistreatment of asylum seekers in Greece*. Rapport.
- Regeringen (2015) Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande. 24 november. [<https://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande>, hämtat 2020-10-30]
- Safatle, Vladimir (2020) O Brasil e a sua engenharia da indiferença. *El Pais Brasil*, 3 juli. [<https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-07-02/o-brasil-e-sua-engenharia-da-indiferenca.html>, hämtat 2020-10-30]

- SOU 2020:54 En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Betänkande av Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2012) *An aesthetic education in the era of globalization*. Cambridge Mass. & London: Harvard University Press.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2014) Kan den subalternen tala? I: G. C. Spivak, *Subalternisering och den globala utopin*. Hägersten: Tankekraft.
- Svenska Akademiens ordbok* (2020) Uppslagsord "sannolikhet". [<https://www.saob.se/artikel/?seek=sannolikhet&pz=1>, hämtat 2020-10-30]
- Svensk ordbok* (2020) Uppslagsord "dikt" [<https://svenska.se/tre/?sok=dikt&pz=1>, hämtat 2020-10-30]
- TT (2011) Inför temporärt medborgarskap. *Kvällsposten*, 7 oktober. [<https://www.expressen.se/kvallsposten/infor-temporart-medborgarskap>, hämtat 2020-10-30]

Rättsosäkerheten i gymnasielagen

Anders Roos

Inledning

Historien om gymnasielagen inrymmer många av de senaste årens förändringar i svensk migrationspolitik. År 2015 sågs en kraftig ökning av människor som flydde till Sverige och av dessa personer var ungefär 35 000 ensamkommande barn. Således anlände nästan fem gånger fler personer än föregående år (Migrationsverket 2015; 2016). Det svenska asylmottagandet var illa förberett på den här ökningen och runt om i landet kom larm om hur det statliga och kommunala mottagningssystemet havererade. På grund av detta ansåg regeringen att Sverige behövde "andrum" och införde lag (SFS 2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (begränsningslagen) som trädde i kraft redan året därpå (prop. 2015/16:174: 21).

Under 2017 började röster från asylaktivister höjas i den offentliga debatten, när de förespråkade amnesti för de ensamkommande barnen som flydde till Sverige under 2015 (Gårdemyr & Lundin Osvalds 2017). Den nya restriktivare begränsningslagen, utdragna handläggningstider och rättsosäkra åldersbedömningar påverkade dessa barn och ungdomar negativt. Deras möjligheter till asyl inskränktes. Genom en blocköverskridande överenskommelse skapades en kompromiss i form av ett lagförslag för att gottgöra situationen. Den så kallade nya gymnasielagen skulle ge en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa av dessa ensamkommande unga som ansökt om asyl i Sverige senast 24 november 2015 (prop. 2017/18:252: 22). Efter ett lagförslag som lades fram i januari 2018 trädde lagen i kraft redan första juli samma år.

Nya gymnasielagen är namnet till trots inte en lag utan en enstaka paragraf (16 f § begränsningslagen). Paragrafen är ny i relation till det övergripande regelverket om uppehållstillstånd för gymnasiala studier från 2017, som ofta benämns gymnasielagen. I denna artikel används för enkelhetens skull termen *nya gymnasielagen* för 16 f § begränsningslagen och *gymnasielagen* för att benämna regelverket om uppehållstillstånd för gymnasiala studier som helhet (16 a–16 i §§ begränsningslagen).

Anna Lundberg (2017) har beskrivit hur lagar på migrationsområdet i efterdyningarna av hösten 2015 skyndsamt stiftats och verkställts i syfte att skapa lösningar på politiskt formulerade nödsituationer. Bara sedan

2015 har flera tillfälliga, knapphändigt beredda och kritiserade lagar på migrationsrättens område införts. Gymnasielagen är en del av den här utvecklingen. Den har mött stark kritik, inte minst för dess bristfälliga och hastiga beredning, komplicerade utformning samt svårtillgängliga och orimliga bestämmelser.

Det här kapitlet undersöker utformningen och tillämpningen av några av gymnasielagens bestämmelser. Syftet är att åskådliggöra brister i rätts-säkerheten för den enskilde, som ett resultat av lagar som stiftats på det här sättet. Jag har valt att fokusera på tre aspekter av gymnasielagen som jag belyser genom migrationsdomstolens avgöranden:

- viljeytringars betydelse för datumgränsen i nya gymnasielagen
- bedömningen av folkhögskolestudier och sammanhållna yrkesutbildningar i gymnasielagen
- vandelsprövningen i relation till gymnasielagen.

Kapitlet baseras till stor del på erfarenheter från mitt arbete som jurist vid Skåne Stadsmissions barn- och ungdomsverksamhet *Unga forum* i Malmö samt mitt examensarbete (Roos 2019) vid juristprogrammet. Källmaterialet utgörs huvudsakligen av avgöranden vid migrationsdomstolen. Inledningsvis redogör jag för bakgrunden och utformningen av de relevanta bestämmelserna i gymnasielagen. Därefter undersöker jag och analyserar rättstillämpningen ur ett rättssäkerhetsperspektiv för att sedan avsluta med en kortare diskussion.

Nya gymnasielagen

Ett uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen beviljas för tretton månader och för att omfattas av lagen krävs att en sökande uppfyller följande formella kriterier:

- sökande har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning
- sökandes asylansökan registrerades senast 24 november 2015
- sökande var, eller borde ha bedömts vara, ett ensamkommande barn
- det tog längre tid än femton månader för Migrationsverket att fatta ett utvisningsbeslut och beslutet fattades tidigast 20 juli 2016
- sökande var eller kommer vara 18 år när utvisningsbeslutet fattas
- sökande befann sig i Sverige vid ansökningstillfället
- sökande studerar eller har för avsikt att studera vissa angivna utbildningsformer.

Ett särdrag för nya gymnasielagen är alltså att den sökande fått eller kommer att få avslag på sin ansökan om asyl. Eftersom det vid ikraftträdandet fanns ungdomar som ännu inte fått ett lagakraftvunnet beslut i sitt asylärende konstaterade regeringen i förarbetena att domstolen som första instans kan pröva ansökningar om uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen (prop. 2017/18:252: 38). Ett annat särdrag är att bestämmelsen hade en fast ansökningsperiod mellan 1 juli 2018 och 30 september 2018 och den kan endast ansökas om en gång. Det rör sig därför om ett fast avgränsat

antal personer som beviljats eller kan beviljas uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen. Drygt 11 800 personer ansökte om uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen och ungefär 7 600 personer har beviljats ett sådant uppehållstillstånd (Migrationsverket 2020a).

På grund av det bristfälliga asylmottagandet under hösten 2015 fick många ensamkommande asylsökande barn vänta mycket lång tid innan deras asylansökningar formellt registrerades hos Migrationsverket (SOU 2017:12: 246). Flera remissinstanser framförde därför kritik mot att registreringsdatumet av asylansökan gavs en avgörande betydelse för nya gymnasielagen (prop. 2017/18:252: 31). Regeringen konstaterade dock i förarbetena att en liknande datumgräns redan existerade i begränsningslagen och att Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande ”uttalat att om en utlänning avger en viljeyttring att ansöka om asyl och tidpunkten för viljeyttringen finns noterad i ärendet används detta datum som registreringsdatum” (prop. 2017/18:252: 32). Under hösten 2018 publicerade Migrationsverket en rättslig kommentar gällande tillämpningen av nya gymnasielagen. I den konstaterades att det under hösten 2015 var många ensamkommande barn som avgav sin första viljeyttring att ansöka om asyl till socialtjänsten i stället för de myndigheter som vanligtvis är behöriga att mottaga asylansökningar. Migrationsverket (2018) bedömde därför att även en sådan viljeyttring under vissa förutsättningar kan användas som registreringsdatum. De ensamkommande barn som drabbades av Migrationsverkets fördröjning av registreringen av asylansökningar under hösten 2015 skulle alltså, vid en ansökan om uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen, kunna använda datumet då en sådan viljeyttring gjorts i stället för det formellt registrerade datumet för asylansökan.

Även om det uttalade syftet med nya gymnasielagen var att gottgöra vissa ensamkommande unga, som åberopat skyddsskäl som barn och påverkats negativt av Migrationsverkets oerhört långa handläggningstider, utformades bestämmelsen som ett *uppehållstillstånd för studier*. Rättsligt är detta en viktig distinktion eftersom det innebär att uppehållstillståndet juridiskt saknar koppling till de sökandes behov av skydd eller trygghet. Detta medför bland annat att internationella konventioner och andra rättigheter kopplade till asylprövningen, såsom rätten till ett offentligt biträde, inte är tillämpliga för prövningen av uppehållstillstånd enligt gymnasielagen.

Uppهållstillstånd efter nya gymnasielagen

Efter de initiala tretton månaderna med uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen kan uppehållstillståndet förlängas för gymnasiala studier genom gymnasielagens andra bestämmelser eller under vissa förutsättningar för arbete. Det är dock inte alla utbildningsformer som kan ligga till grund för ett fortsatt uppehållstillstånd för gymnasiala studier. Den som fortfarande studerar på grundskolenivå på gymnasieskolans språkin introduktionsprogram kan beviljas ytterligare tretton månader för sådana studier enligt 16 h §

begränsningslagen. Det kan beviljas endast en gång. För den som inte studerar på introduktionsprogrammet eller inte kan fortsätta sådana studier framgår av 16 a § första stycket 2 punkt a–c vilka utbildningar som är tillståndsgrundande i gymnasielagen:

- nationellt program i gymnasieskola/gymnasiesärskola eller heltid på annan motsvarande utbildning
- sammanhållna yrkesutbildningar inom gymnasieskolans introduktionsprogram eller inom komvux/särvux.

Vad som avses med *annan motsvarande utbildning* är heltidsstudier mot en gymnasieexamen på komvux eller folkhögskolans allmänna kurs motsvarande nationellt program i gymnasieskola. Det var genom lagförslaget om nya gymnasielagen som möjlighet till tillståndsgrundande studier på så kallade sammanhållna yrkesutbildningar infördes. Det hade visat sig svårt för ensamkommande ungdomar att uppnå behörighet till nationella program. Sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux skulle ge elever utan gymnasiebehörighet möjlighet att studera en yrkesutbildning och därefter etablera sig på arbetsmarknaden (prop. 2017/18:252: 46). Migrationsverket påpekade i remissförfarandet att det enligt tidigare regelverk inte var möjligt att kombinera studier på grund- och gymnasienivå på komvux eller folkhögskola. Detta kunde enligt verket skapa problem för de som skulle omfattas av nya gymnasielagen men saknade gymnasiebehörighet och samtidigt var för gamla för att påbörja ett introduktionsprogram. Regeringen menade att det saknades anledning att ändra regleringen för att:

Den som inte längre har möjlighet att påbörja studier på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan har möjlighet att studera på en sammanhållen yrkesutbildning inom komvux eller särvux och i och med de förslag som lämnas i denna proposition beviljas uppehållstillstånd för sådana studier. En sådan utbildning kräver inte att den enskilde har behörighet eller bedöms kunna tillgodogöra sig studier som motsvarar ett nationellt program. Det som krävs är att det finns förutsättningar för att tillgodogöra sig utbildningen på komvux. Regeringen bedömer att möjligheten att kombinera yrkeskurserna med kurser på grundläggande nivå, t.ex. svenska som andraspråk eller svenska för invandrare gör att sådana förutsättningar bör finnas. (prop. 2017/18:252: 50f.)

Sammanfattningsvis krävs för de ungdomar som beviljades uppehållstillstånd för tretton månader enligt nya gymnasielagen att studier på någon av ovanstående utbildningsformer påbörjas för att kunna beviljas fortsatt uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd beviljas då för sökt utbildningslängd plus sex månader (avsedda för etablering på arbetsmarknaden). För att därefter kunna behålla sitt uppehållstillstånd krävs att ungdomen kan försörja sig genom arbete. För det krävs bland annat en varaktig anställning, två år från beslutstillfället eller tills vidare, med kollektivavtalsenliga villkor. Då kan ungdomen beviljas permanent uppehållstillstånd vid försörjning enligt

17 § begränsningslagen. Om dessa krav inte uppfylls saknas i regel grund för vidare uppehållstillstånd och ungdomens utvisningsbeslut blir åter gällande.

Vandelsprövningen

Även om den inte direkt är en del av gymnasielagen är det i sammanhanget angeläget att beröra vandelsprövningen i 17 a § begränsningslagen. Ett uppehållstillstånd enligt gymnasielagen får nämligen vägras om den sökande har gjort sig skyldig till brottslighet. Bestämmelsen gäller för gymnasielagens samtliga paragrafer 16 a–i såväl som för att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 17 § begränsningslagen efter fullföljda studier.

Enligt ordalydelse i 17 a § begränsningslagen *får* uppehållstillstånd vägras om en sökande gjort sig skyldig till brottslighet. Bestämmelsen är alltså inte formulerad som att uppehållstillstånd *ska* vägras, vilket juridiskt är en viktig distinktion som indikerar att det inte rör sig om en obligatorisk bestämmelse utan en bedömning som måste göras i det enskilda ärendet. Förarbetena till vandelsbestämmelsen hänvisar till en äldre bestämmelse i utlänningslagen (SFS 2005:716) (prop. 2017/18:252: 41). Av förarbetena till den äldre bestämmelsen framgår att det av rättssäkerhetsskäl bör finnas en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet för att uppehållstillstånd på grund av den sökandes brottslighet ska kunna vägras. De skäl som sökanden kan åberopa för att få tillstånd ska vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Ju starkare skälen för tillstånd är, desto grövre misshandelsrisk krävs för att tillstånd ska kunna vägras. Vilken typ av brottslighet som krävs för att ett uppehållstillstånd ska vägras är alltså beroende av en bedömning i det enskilda fallet (prop. 2004/05:170: 202). Vidare framgår av tidigare förarbeten att prövningen ska ske med utgångspunkt i sökandens förväntade levnadssätt (prop. 1994/95:179: 74). Enligt Migrationsöverdomstolens praxis ska även den tid som förflutit sedan utlänningsbeslutet dömdes för brott beaktas vid bedömningen (MIG 2013:13).

Tillämpningen i migrationsdomstolen - viljeyttringar

Nya gymnasielagen gav alltså vissa ensamkommande ungdomar som fått, eller skulle komma att få, avslag på sin asylansökan en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier. Emellertid har lagens utformning lett till rättssäkerhetsbrister i tillämpningen som drabbat de ungdomar som omfattas av den. I det följande kommer jag att belysa en av dessa rättssäkerhetsbrister med exempel från migrationsdomstolens avgöranden. I mitt examensarbete på juristprogrammet granskade jag utformningen och migrationsdomstolarnas tillämpning av nya gymnasielagens datumgräns och viljeyttringars betydelse för bedömningen. Studien utgjordes till stor del av en rättsfallsundersökning av migrationsdomstolarnas avgöranden där viljeyttringar åberopats i mål om nya gymnasielagen som stöd för ett tidigare registreringsdatum av asylansökan.

Som redogjorts för tidigare uttalade lagens förarbete stöd för att viljeyttringar att ansöka om asyl kan användas som registreringsdatum vid bedömningen av nya gymnasielagens avgörande datumgräns. Denna lagtolkning delades dock inte alltid av migrationsdomstolen. Min rättsfallsundersökning visade att i majoriteten av avgörandena, 100 av 127, tillmätte domstolen viljeyttringar betydelse för bedömningen av om en sökande uppfyllde nya gymnasielagens datumgräns. I Sverige finns fyra migrationsdomstolar som är belägna i Luleå, Stockholm, Göteborg och Malmö. I 27 avgöranden vid migrationsdomstolarna i Malmö respektive Stockholm accepterades inte viljeyttringar som registreringsdatum (Roos 2019: 30).

Motiveringen i de avgöranden där viljeyttringar accepterades av domstolen var generellt kortfattade eller icke-existerande. Domstolen hänvisade i de flesta fall till lagens förarbeten, Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden och den rättsliga kommentaren utan att direkt kommentera eller diskutera detta närmare (Roos 2019: 31). I ett fåtal avgöranden berördes att regeringen i förarbetena inte uttryckligen skrivit att viljeyttringar ska tillmätas betydelse för datumgränsen (även om regeringen hänvisat till Migrationsverkets styrdokument). I ett sådant avgörande resonerade domstolen på följande sätt:

Det får därmed förutsättas ha varit lagstiftarens mening att lagen ska tolkas så som anges i det rättsliga ställningstagandet. [...] Domstolen finner därmed, mot bakgrund av den tolkning av lagregeln som anvisats i propositionen, att denna viljeyttring får tillgodoräknas. (mål 1 Stockholm¹)

Även Migrationsdomstolen i Malmö berörde kortfattat huruvida en rättstillämpning där viljeyttringar används som registreringsdatum för asylansökan ryms inom lagtextens ordalydelse:

Trots lagens lydelse kan det vara befogat att utgå ifrån ett tidigare datum än registreringsdatum hos Migrationsverket i fall det går att härleda en tidigare viljeyttring att ansöka om asyl i Sverige som har framförts i Sverige till en svensk myndighet. (mål 1 Malmö)

När det kommer till avgöranden i vilka viljeyttringar inte accepterades av migrationsdomstolen vilade bedömningen framför allt på argument om lagens ordalydelse. Ett sådant resonemang fördes i nedanstående avgörande:

Domstolen konstaterar att bestämmelsen i 16 f § första stycket 1 tillfälliga lagen klart och entydigt innebär att utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd ska ha varit registrerad hos Migrationsverket senast den 24 november 2015, vilket är en förutsättning för att kunna få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av studier på gymnasial nivå. Bestämmelsens tillämpningsområde ska därför, i avsaknad av i laga ordning antagna och angivna undantag, begränsas till vad dess ordalydelse anger. En tillämpning av bestämmelsen med avsteg från dess klara orda-

1 För att så långt som möjligt säkerställa anonymitet skrivs inte målnummer ut. Fullständiga målnummer förvaras hos författaren.

lydelse skulle enligt domstolens mening innebära en rättstillämpning som inte uppfyller de grundlagsstadgade kraven på objektivitet och förutsebarhet. (mål 2 Stockholm)

Enligt domstolen är lagtexten alltså entydig om att en ansökan om uppehållstillstånd ska ha registrerats hos Migrationsverket utan undantag och att domstolen därför är förhindrad enligt grundlagen att ge en viljeyttring betydelse vid bedömningen av nya gymnasielagens datumgräns. Förarbetsuttalandet eller Migrationsverkets rättsliga ställningstagande gällande viljeyttringar beaktades inte. I ett annat avgörande gjorde domstolen emellertid det genom en utförlig redogörelse för den så kallade legalitetsprincipen och dess betydelse i frågan om viljeyttringar:

[...] alla svenska myndigheter vid varje given tidpunkt måste följa ordalydelserna i de lagtexter de har att tillämpa inom ramen för sin myndighetsutövning eller, som i domstolarnas fall, i sin dömande verksamhet. Principen är alltså uppbyggd på att skydda invånarna från ett godtyckligt beslutsfattande av makthavare, och ser till så att alla beslut fattas i enlighet med lag, dvs. legalitetsprincipen kan sägas ge uttryck för medborgarnas möjlighet att utöva tillsyn över den offentliga makten. (mål 3 Stockholm)

Domstolen konstaterade vidare att lagtexten i nya gymnasielagen språkligt sett är klar och entydig och att lagtext inte får ges ett utvidgat eller inskränkt tillämpningsområde genom förarbeten eller föreskrifter. Mot bakgrund av detta ska, i avsaknad av i laga ordning antagna och angivna undantag, legalitetsprincipen upprätthållas inom migrationsrätten. Domstolen kom således till följande slutsats i målet:

I nu aktuellt mål innebär det att vad Migrationsverket uppgivit om rättslaget inom ramen för sin myndighetsutövning i ett rättsligt ställningstagande och i en rättslig kommentar och vad som anges i förarbetsuttalanden till den aktuella lagbestämmelsen inte får ges den utvidgade rättstillämpning i förhållande till den aktuella lagtextens ordalydelse på det sätt Migrationsverket och regeringen förespråkar. (mål 3 Stockholm)

Resonemanget om legalitetsprincipen ledde alltså till att domstolen inte accepterade viljeyttringen och avslog ungdomens överklagande. Ett annat återkommande argument mot viljeyttringar är att det enligt domstolen inte tydligt framgått att regeringen avsett att viljeyttringar faktiskt ska beaktas vid bedömningen av nya gymnasielagens datumgräns. Även denna typ av resonemang vilar på lagtextens ordalydelse, vilket framgår av följande avgörande:

Förarbetena ger dock inget besked i fråga om en sådan viljeyttring bör godtas vid bedömningen av om en utlännings första ansökan om uppehållstillstånd har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare. Oaktat om så är fallet har det inte kommit till uttryck i lagtexten att en sådan viljeyttring ska godtas vid denna bedömning. Orda-

lydelsen av lagtexten har, i enlighet med legalitetsprincipen, alltid företrädare framför uttalanden i förarbete. (mål 2 Malmö)

Sammanfattningsvis har viljeyttringar accepterats i majoriteten av migrationsdomstolens avgöranden. I vissa mål vid Migrationsdomstolen i Stockholm och Malmö har domstolen dock bedömt att en tolkning där viljeyttringar att ansöka om asyl ska användas som registreringsdatum inte ryms inom lagtextens ordalydelse.

Analys - viljeyttringar

Utifrån rättsfallsundersökningen i mitt examensarbete är det tydligt att den oenhetliga och inkonsekventa tillämpningen av nya gymnasielagens datumgräns är en produkt av illa utformad lagstiftning. Att datumet för aviseringen av begränsningslagen över huvud taget utgör ett avgörande villkor i nya gymnasielagen kan på flera plan ifrågasättas. Utöver det uppenbart godtyckliga i en sådan utformning var det dessutom vårdslöst att låta just det datumet vara avgörande eftersom registreringen av asylansökningar under den givna tidsperioden brustit. Trots detta användes 24 november 2015 som datumgräns. Givet detta framstår det som högst troligt att lagstiftaren avsett att viljeyttringar att ansöka om asyl ska kunna användas som registreringsdatum. Otydligheten i förarbetsuttalandet och lagens utformning har dock öppnat upp för frågetecken och oförutsägbarhet i rättstillämpningen. Migrationsdomstolen har i vissa enskilda fall hävdats att det skulle strida mot lagens ordalydelse och legalitetsprincipen att beakta viljeyttringar. Detta är en oerhört strikt bokstavstolkning av lagen, som det saknas rimliga skäl för. Särskilt med tanke på att tolkningen i stället för att skydda den enskilde mot ett godtyckligt maktutövande från staten, vilket är legalitetsprincipens grundsyfte, är till skada för den enskilde.

Sammanfattningsvis har rättstillämpningen inte varit enhetlig och konsekvent. Lika omständigheter har inte bedömts lika och samma slutsatser har inte dragits i bedömningar där likartade omständigheter föreläggat. För de ungdomar som fått sina ansökningar prövade av domstol som första instans fanns vidare endast möjlighet att överklaga till Migrationsöverdomstolen, vilket i praktiken innebar att en reell möjlighet till ändring genom överprövning uteblev. En sökandes möjlighet till uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen har således dels varit beroende av *om* ansökan prövats av domstol som första instans, dels *vilken* migrationsdomstol som prövat ansökan. Det är ett allvarligt rättssäkerhetsproblem.

Tillämpningen i migrationsdomstolen - utbildningar

Ovanstående rättsfallsundersökning gällde ärenden där uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen återopats. I den här delen kommer jag att undersöka tillämpningen av bestämmelserna som rör fortsatt uppehållstillstånd för de som beviljades tillstånd enligt nya gymnasielagen.

I praktiken har det visat sig svårt att få klarhet i vilken utbildning som kan möjliggöra ett förlängt uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Socialstyrelsen har rapporterat om att skolpersonal, studie- och yrkesvägledare och andra yrkesgrupper upplever att informationen om vilka utbildningar som kan ge förlängt uppehållstillstånd är bristfällig och oklar (Socialstyrelsen 2019). Emellertid är det inte bara bland ungdomar och skolpersonal som det har rått oklarheter om detta. Migrationsverket och migrationsdomstolarna har i sin rättstillämpning inte varit enhetliga och konsekventa i sin bedömning av vilka utbildningar som omfattas och vilka krav som ska ställas på dessa utbildningar. För att belysa detta kommer jag lyfta fram några exempel på hur migrationsdomstolen bedömt folkhögskolans allmänna kurs respektive sammanhållna yrkesutbildningar.

Bedömningen av folkhögskolestudier

Folkhögskolans allmänna kurs nämns inte uttryckligen i gymnasielagens lagtext, utan framkommer i förarbetena. Det framgår där att allmän kurs ska bedrivas på heltid, motsvara nationellt program i gymnasieskola och att de sökande efter fullföljd utbildning ska uppfylla det grundläggande omfattningskravet på tre år (prop. 2016/17:133: 90). Någon närmare vägledning finns dock inte. Folkhögskolan som utbildningsform skiljer sig dock på några väsentliga punkter från studier på gymnasieskola och komvux. Folkhögskolan omfattas inte av skollagen och är fri att bestämma över kursinnehåll och studieplaner (prop. 2013/14:172: 9f.). I stället för examen och betyg krävs för grundläggande behörighet till yrkeshögskolan eller högskolan att en elev ska ha genomgått en treårig utbildning vid folkhögskolan och ha kunskaper motsvarande sju eller tio specifika gymnasieämnen (1 § MYHFS 2013:4; 2 § UHRFS 2013:1). Verksamhetspoäng, som inom gymnasieskolan och komvux mäter om studierna bedrivs på hel- eller deltid, används inte i folkhögskolan.

Migrationsdomstolen har i mål som rör gymnasielagen ställt olika krav på folkhögskolans allmänna kurs. I ett avgörande beviljades förlängt uppehållstillstånd för en ungdom som studerar på folkhögskolans allmänna kurs där skolan intygat att utbildningen är på gymnasial nivå och ska pågå i tre år. Varken domstolen eller Migrationsverket kommenterade närmare utbildningens innehåll (mål 2 Göteborg). I avgörandena där innehållet däremot beaktats har domstolens tolkning av kraven varierat. Exempelvis har uppehållstillstånd beviljats i flera avgöranden om det framgått att den sökande ska studera minst tre år, på gymnasial nivå och att den sökande efter avslutad utbildning ska erhålla grundläggande behörighet till yrkeshögskola eller högskola (mål 3–4 Göteborg; mål 4 Malmö; mål 12 Stockholm)

I kontrast till detta har dock Migrationsdomstolen i Luleå avslagit överklaganden i tre snarlika ärenden för att det saknats vissa, enligt domstolen, obligatoriska kurser. Studieplanerna som bedömdes i avgörandena

innehöll förvisso samtliga ämnen som krävs för grundläggande behörighet. Domstolen ansåg däremot att kurserna individuellt val, gymnasiearbete och karaktärsämnen saknades, vilka är obligatoriska för nationella program i gymnasieskolan (mål 1–3 Luleå). Genom att instämma i Migrationsverkets inställning, bedömde domstolen att den allmänna kursen på folkhögskolan som de sökande studerade vid ”varken till sin omfattning eller karaktär kan jämföras med ett nationellt program i vare sig gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan” (mål 3 Luleå). I ett annat avgörande från Migrationsdomstolen i Göteborg konstaterade domstolen att samtliga kurser som krävs för grundläggande behörighet till högskolan förvisso studerades och att den faktiska studietiden, tjugo timmar i veckan, motsvarade heltid. Men i jämförelse med hur många verksamhetspoäng motsvarande kurser på en gymnasieskola skulle omfatta ansåg migrationsdomstolen att den allmänna kursen inte skulle bedrivas på heltid och uttalade följande:

För migrationsdomstolen är det därmed svårt att förlika att klagandens skolform och inte hans studier skulle vara avgörande för om han kan beviljas uppehållstillstånd eller inte. Det går heller inte att bortse från antalet poäng i bedömningen av vad som utgör heltidsstudier i den mening som avses i [begränsningslagen]. (mål 5 Göteborg)

I avgörandena har domstolen alltså motiverat avslagen med att det saknas ett visst antal verksamhetspoäng eller specifika kurser. Detta trots att verksamhetspoäng inte används inom folkhögskolan och de efterfrågade kurserna inte krävs för grundläggande behörighet från folkhögskolan. I Migrationsdomstolen i Malmö avslogs dock ett överklagande med följande motivering:

Studieplanen är vag utan en specifik kursplan. Det framgår vidare inte heller om det utgörs av heltidsstudier. Utifrån den ingivna kursplanen anser Migrationsverket att det inte är visat att den utbildning klaganden numera antagits till utgörs/motsvaras av ett nationellt gymnasieprogram eller sammanhållen yrkesutbildning inom vuxenutbildningen. (mål 3 Malmö)

I den till domstolen ingivna studieplanen framgick dock att den sökande skulle studera på heltid under tre år, på gymnasienivå och uppnå grundläggande behörighet till yrkeshögskolan efter fullföljd utbildning. Alla krav som går att utläsa från lagens förarbeten var alltså uppfyllda, trots det avslag domstolen överklagandet. I jämförelse beviljades uppehållstillstånd i två andra avgöranden från Migrationsdomstolen i Malmö respektive Göteborg utifrån identiskt utformade studieplaner avseende samma utbildning, på samma skola. Av dessa bestred Migrationsverket överklagandet i det ena ärendet och medgav bifall i det andra (mål 2 Göteborg; mål 4 Malmö). I ett annat avgörande hade ytterligare en studieplan med liknande innehåll ingivits. Domstolen avslag överklagandet genom att konstatera att:

[...] det inte framgår av [NNs] individuella studieplan för orienterande allmän kurs och övrig utredning i målet att de aktuella kurserna läses inom ramen för ett nationellt gymnasieprogram. (mål 5 Malmö)

Allmän kurs på en folkhögskola kan emellertid inte läsas inom ramen för ett nationellt gymnasieprogram eftersom nationella gymnasieprogram per definition endast kan läsas i gymnasieskolan.

Bedömningen av sammanhållna yrkesutbildningar

En annan utbildningsform som det har rätt oklarheter kring vid tillämpningen av gymnasielagen är sammanhållna yrkesutbildningar. Trots att det uttryckligen står i förarbetena att de sammanhållna yrkesutbildningarna kan kombineras med kurser på grundläggande nivå, har Migrationsverket och domstolen inte alltid följt den tolkningen. Ett exempel på detta är ett avgörande där migrationsdomstolen medgav att det av förarbetena framgår att det finns möjlighet att kombinera yrkesstudierna med studier på grundläggande nivå, exempelvis svenska som andra språk eller svenska för invandrare. Domstolen konstaterade likväl följande:

Av förarbetena framgår dock inte att sådana kurser kan räknas in vid bedömningen av om eleven bedriver studier på heltid. Tvärtom anges att den bedömning av vilken typ av utbildning som kan omfattas som gjordes i samband med att regelverket om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå infördes fortfarande gäller (anförd prop. s. 50). Detta innebär enligt domstolens uppfattning att det endast är studier på gymnasial nivå som kan räknas in vid bedömningen av om kravet på heltidsstudier är uppfyllt. (mål 6 Malmö)

Domstolen menade alltså att sammanhållna yrkesutbildningar *kan* kombineras med kurser på grundläggande nivå, men att de kurserna däremot inte får räknas in vid bedömningen av om en sökande studerar på heltid (som är ett krav enligt gymnasielagen). Andra avgöranden vittnar om avslag med likartade motiveringar (mål 4 Stockholm; mål 7 Malmö). Domstolen har emellertid accepterat att sammanhållna yrkesutbildningar på komvux kan kombineras med kurser på grundläggande nivå med hänvisning till samma förarbetsuttalande i andra avgöranden (mål 5 Stockholm; mål 7 Göteborg; mål 8 Malmö).

Den 6 november 2020 publicerade Migrationsverket ett uppdaterat rättsligt ställningstagande om gymnasielagen där verket gjorde följande tolkning avseende sammanhållna yrkesutbildningar:

Det framgår inte tydligt av förarbetsuttalandena att kurser på grundläggande nivå som kombineras med yrkesstudierna kan räknas med vid bedömningen av om sökanden bedriver studierna på heltid. Migrationsverket gör tolkningen att en utbildning på en sammanhållen yrkesutbildning på komvux eller sårvux ska bedrivas på heltid på gymnasial nivå. (Migrationsverket 2020b)

Migrationsöverdomstolen avgjorde dock den 1 december 2020 frågan om sammanhållna yrkesutbildningar i kombination med kurser på grundläggande nivå är tillståndsgrundande (MIG 2020:21). I avgörandet konstaterade Migrationsöverdomstolen att det saknas stöd för att kräva att hela utbildningen måste bedrivas på gymnasial nivå på heltid. Kurser på grundläggande nivå kan således beaktas vid bedömningen av om studierna bedrivs på heltid.

Analys - utbildningar

Det är tydligt att inkonsekvensen och oförutsebarheten i rättstillämpningen av vilka utbildningar som omfattas av gymnasielagen huvudsakligen är en följd av lagens konstruktion. Otydlighet i lagtext och förarbeten har i tillämpningen lett till bristande rättssäkerhet för de enskilda. Avseende både folkhögskolestudier och sammanhållna yrkesutbildningar har utformningen av lagstiftningen brustit på en sådan essentiell punkt som att göra tydligt vilka utbildningar som faktiskt ska kunna ligga till grund för uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Bedömningen av utbildningar är av central betydelse för gymnasielagen. Reglerna är dock bevisligen så pass svårtydda att ungdomarna som omfattas av lagen såväl som lärare och studievägledare har svårt att förstå vilka utbildningar som omfattas och vilka krav som gäller. Med tanke på gymnasielagens avsedda målgrupp borde det ur rättssäkerhetssynpunkt ha krävts en högre grad av tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen.

Konsekvenserna av bristande utformning är extra tydlig avseende bedömningen av folkhögskolestudier. I brist på tydlig rättslig vägledning har domstolen tillämpat krav som gäller för komvux och gymnasieskolan. Dessa krav är dock i grunden oförenliga med folkhögskolan som utbildningsform och inte sällan omöjliga att uppnå för den som studerar på folkhögskola. En sådan tillämpning leder till att uppehållstillstånd för folkhögskolestudier i praktiken omöjliggörs trots att lagstiftaren valt att gymnasielagen ska omfatta sådana studier.

Emellertid är den bristande rättssäkerheten inte enbart hänförlig till otydlighet i lagen. Lagstiftaren har ju tydligt uttalat i förarbetena att de sammanhållna yrkesutbildningarna ska kunna kombineras med kurser på grundläggande nivå. Lagtexten talar inte heller emot det. Migrationsverket och domstolen har alltså helt ogrundat inskränkt lagens tillämpningsområde. Detta har resulterat i att ungdomar felaktigt utesluts från gymnasielagen och till följd av det riskerar tvångsutvisning.

De avgöranden i migrationsdomstolen som lyfts fram i avsnittet belyser det stundtals absurda, men framför allt rättsosäkra och inhumana med gymnasielagen och de senaste årens migrationspolitik i stort. Frågan om utvisning för dessa ungdomar, som sökte asyl i Sverige 2015 och som vistats här uppåt en fjärdedel av sina liv, avgörs i slutänden av om deras utbildning innehåller en viss kurs eller vilken nivå enstaka kurser bedrivs på.

Tillämpningen i migrationsdomstolen - vandelsprövningen

I ansökningar om uppehållstillstånd enligt gymnasielagen görs en vandelsprövning. Det innebär att uppehållstillstånd får vägras om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet. I Migrationsöverdomstolens vägledande avgörande MIG 2019:23 konstaterade domstolen att uppehållstillstånd för gymnasiala studier är en förhållandevis svag grund. Det finns därför inte ett ovillkorligt krav på ett utdömt fängelsestraff för att ett sådant uppehållstillstånd ska kunna vägras. Migrationsöverdomstolen nekade ungdomen i fråga uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen på grund av att hen begått två fall av våldsamt motstånd, olovlig körning, rattfylleri och ringa narkotikabrott två år dessförinnan.

Även om detta avgörande gällde en ansökan om ett första uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen aktualiseras som sagt vandelsprövningen även vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Till följd av Migrationsöverdomstolens avgörande har Migrationsverkets och även många migrationsdomstolars bedömningar av brottslighet skärpts när det kommer till uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Det framgår exempelvis av flera avgöranden i migrationsdomstolen att enbart det faktum att fängelse funnits i straffskalan för ett visst brott är tillräckligt för att neka uppehållstillstånd. Mindre allvarliga brott såsom ringa narkotikabrott har i flertalet förlängningsärenden lett till avslag vid en ansökan om förlängning (mål 6 Stockholm; mål 8–9 Göteborg).

I flera avgöranden har uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen beviljats för att sedan vid förlängningen nekas på grund av brottslighet som begicks redan *innan* det första tillståndet beviljades (mål 7–9 Stockholm; mål 9–10 Malmö). Migrationsverket och domstolen har i dessa fall ändrat sin bedömning av samma brottslighet och bedömt att uppehållstillstånd vid ansökan om förlängning ska nekas. I vissa fall begicks brotten flera år tillbaka i tiden, vilket inte påverkat domstolens bedömning (mål 9, 11 Malmö; mål 10 Stockholm). I ett avgörande från Migrationsdomstolen i Stockholm avslogs en ansökan om förlängning på grund av att en sökande mer än två och ett halvt år tidigare accepterat ett strafföreläggande på 1 500 kronor avseende ett fall av ringa narkotikabrott (mål 11 Stockholm). I ett annat avgörande från Migrationsdomstolen i Malmö avslogs en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd enligt gymnasielagen på grund av två brott som begåtts fyra år tidigare. Fängelse hade inte utdömts, men fanns i straffskalan. Denna brottslighet hade redan beaktats när första tillståndet beviljades. Att ungdomen sedan dess inte hade begått något brott, hade behandlats för tidigare obehandlat posttraumatiskt stressyndrom, skött sina studier och hade en bror med uppehållstillstånd i Sverige ändrade inte domstolens bedömning. Migrationsdomstolen konstaterade att:

Den återopade grunden för fortsatt uppehållstillstånd är gymnasiestudier, vilket får anses vara en svag grund. Uppehållstill-

stånd bör i sådana fall kunna vägras även där det inte är fråga om brottslighet av allvarligare slag (se MIG 2019:23). [...] Även med beaktande av vad som framkommit i yttrande från [NN] bedömer domstolen att den brottslighet som han har gjort sig skyldig till under sin relativt korta vistelse i Sverige, vid en avvägning mot skälen för fortsatt uppehållstillstånd, är av sådan art att det finns fog för att neka honom uppehållstillstånd. (mål 9 Malmö)

Domstolen lade alltså endast vikt vid att tillståndsgrunden är svag och att det enbart krävs mindre allvarliga brott för att kunna vägra uppehållstillstånd på den grunden. Någon direkt bedömning eller avvägning av de faktorerna som talade för respektive emot att ungdomen skulle beviljas uppehållstillstånd framgår inte av motiveringen.

Analys - vandelsprövningen

Det är problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att ungdomar som beviljats uppehållstillstånd för tretton månader genom gymnasielagen sedan nekas förlängt uppehållstillstånd för brottslighet som dels redan beaktats, dels ligger långt tillbaka i tiden. Även om ny vägledande praxis tillkom förändrades inte rättsläget på så sätt att det är påkallat att göra en helt ny bedömning av gamla företeelser. Domstolen har dessutom ofta bortsett från andra viktiga aspekter av bedömningen av vandelsprövningen och enbart fokuserat på brottets straffskala. Att ungdomars situation väsentligt förbättrats, att brotten begicks i ung ålder, att brott inte begåtts sedan uppehållstillstånd beviljades eller att ungdomar vistats en betydande del av sitt liv i Sverige tillmäts sällan betydelse vid bedömningen. I praktiken framstår det därför som att det föreligger ett näst intill absolut hinder mot att bevilja uppehållstillstånd om brott med fängelse i straffskalan begåtts, snarare än att en bedömning i det enskilda fallet görs.

De avgöranden som lyfts fram visar tydligt på konsekvensen av att gymnasielagen utformades som ett uppehållstillstånd för studier i stället för ett uppehållstillstånd med grund i ungdomarnas behov av skydd och trygghet. Detta har lett till att Migrationsöverdomstolen konstaterat att studier är en svag tillståndsgrund och därför öppnat upp för en mer restriktiv bedömning av begångna brott. Det är anmärkningsvärt att varken Migrationsöverdomstolen eller migrationsdomstolen beaktat att själva syftet med gymnasielagen var att förbättra situationen för de ensamkommande ungdomarna – ungdomar som har lidit en enorm rättsförlust genom att deras möjlighet till uppehållstillstånd försämrades på grund av utdragna handläggningstider, rättsosäkra åldersbedömningar och begränsningslagen. Att likställa dessa uppehållstillstånd med andra uppehållstillstånd för studier förringar dessa ungdomars situation och undergräver således gymnasielagens ursprungliga syfte.

Avslutande diskussion

Även om själva utformningen av gymnasielagen fått förödande konsekvenser för den enskildes rättssäkerhet är det tydligt att lagen är ett symptom på ett mer djupgående problem. Det grundläggande problemet med gymnasielagen är inte främst hur den utformats eller tillämpats, utan att den behövdes i första skedet. Nya gymnasielagen infördes med syfte att gottgöra de oavsedda konsekvenserna av begränsningslagen för vissa ensamkommande barn som flytt till Sverige under 2015. Det är alltså begränsningslagen, en annan hårt kritiserad och bristfälligt beredd lag, som skapat behovet av gymnasielagen.

I stället för att på allvar åtgärda dessa brister gav nya gymnasielagen en *ny möjlighet* och inte en *rätt* till uppehållstillstånd för vissa av dessa ensamkommande ungdomar. Genom utformningen som ett tillfälligt uppehållstillstånd för studier förflyttades fokus från dessa ensamkommande ungdomars behov av skydd och trygghet till deras skolprestation, anställningsbarhet och levnadssätt. I förlängningen förflyttades på så sätt ansvaret för bristfällig och inhuman lagstiftning till ungdomarna själva. Denna förskjutning har underminerat rättssäkerheten. Beslut om uppehållstillstånd har i praktiken delvis överförts till skolor, som genom exempelvis antagning och betygssättning kommer ha en avgörande roll i att bestämma om enskilda ungdomar kan beviljas förlängt uppehållstillstånd eller inte. Det här är problematiskt eftersom skolan varken har skyldighet, kunskap eller verktyg att tillgodose rättssäkerhetsaspekter till den grad som borde krävas för ett beslut med sådana verkningar som ett utvisningsbeslut innebär för dessa ungdomar. Migrationsverket och domstolarnas mer restriktiva och stundtals lagstridiga rättstillämpning vittnar dessutom om ytterligare förskjutning i synen på dessa ungdomars behov av trygghet.

Att gymnasielagen är skapad som temporär undantagslagstiftning har lett till att många rättssäkerhetsgarantier gått förlorade. Inte minst är det svårt att uppnå en hög grad av förutsebarhet när lagstiftning hastas fram och förändringstakten på rättsområdet är hög. Det tar tid för rättssystemet att skapa vägledning och enhetlig tillämpning av nya lagregler, speciellt om reglerna är komplicerade eller saknar tydlig vägledning. Eftersom gymnasielagen är utformad som en engångsföreteelse där ungdomarna som omfattas av lagen vanligtvis har ett utvisningsbeslut i botten, saknas generellt möjlighet att efter avslag få sitt ärende omprövat eller prövat på nytt om rättsläget skulle förtydligas.

Som nämndes inledningsvis menar Lundberg (2017) att begränsningslagen var en lösning på en politiskt formulerad nödsituation. Denna utgångspunkt för lagstiftning har resulterat i de negativa konsekvenserna för ensamkommande barn som gymnasielagen sedan skulle gottgöra. Men det är tydligt att gymnasielagen förblir ett otillräckligt försök att åtgärda ett problem, som den i grunden inte förmår lösa.

Lästips

- Gröndahl, Aino (2020) *Avslagsmotiveringar i HBTQI-asylärenden: en rättsutredning av migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens prövning av sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck*. Rapport utgiven av RFSL. [<https://www.rfsl.se/wp-content/uploads/2020/11/Rapport-AVSLAGSMOTIVERINGAR-I-H-BTQI-ASYLA%CC%88RENDEN-2020.11.09-1.pdf>]
- Lundberg, Anna (2017) En kommentar till Sveriges krispolitik mot människor på flykt. *Tidsskrift för velferdsforskning*, 20(4): 349–356.

Referenser

- Gårdemyr, Louise & Lundin Osvalds, Maria (2017) Frågan om amnesti splittrar partierna. *OmVärlden*. [www.omvarlden.se/Branschnytt/nyheter-2017/fragan-om-amnesti-splittrar-partierna/, hämtat 2021-01-29].
- Lundberg, Anna (2017) En kommentar till Sveriges krispolitik mot människor på flykt. *Tidsskrift för velferdsforskning*, 20(4): 349–356.
- Migrationsverket (2015) Inkomna ansökningar om asyl 2014. [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html, hämtat 2020-12-21]
- Migrationsverket (2016) Inkomna ansökningar om asyl 2015. [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html, hämtat 2020-12-21]
- Migrationsverket (2018) Rättslig kommentar angående 16 f § tillfälliga lagen. SR 41/2018, 7 november.
- Migrationsverket (2020a) Personlig e-postkorrespondens. Enheten för Statistik och Analys, 2 november. [statistik-support@migrationsverket.se]
- Migrationsverket (2020b) Rättsligt ställningstagande angående uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. RS/018/2020, 6 november.
- Prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529).
- Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.
- Prop. 2013/14:172 Allas kunskap – allas bildning.
- Prop. 2015/16:174 Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
- Prop. 2016/17:133 Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå.
- Prop. 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

Roos, Anders (2019) *Rätts(o)säkerheten i nya gymnasielagen: En undersökning av utformningen och migrationsdomstolarnas tillämpning av nya gymnasielagens datumrekvisit i relation till viljeyttringar att ansöka om asyl*. Examensarbete på juristprogrammet. [lup.lub.lu.se/student-papers/record/9000553]

Socialstyrelsen (2019) Unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen – lägesbild i maj 2019. Pm 12344/2019, 4 juni.

SOU 2017:12 Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015.

Lagar och föreskrifter

MYHFS 2013:4 Myndigheten för yrkeshögskolans föreskrifter om behörighet att antas till utbildning inom yrkeshögskolan.

SFS 2005:716 Utlänningslag.

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

UHRFS 2013:1 Universitets- och högskolerådets föreskrifter om grundläggande behörighet och urval.

Domar

MIG 2013:13, Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen, mål nr UM 2065-13 dom 2013-06-25.

MIG 2019:23, Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen, mål nr UM 6877-19 dom 2019-11-28.

MIG 2020:21, Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen, mål nr UM 5851-20 dom 2020-12-01.

Januari 2019 – Asylprövning av afghanska medborgare

Terje Holmgren & Helena Vesterlund

Har man inte internflykt, då kommer man få väldigt höga bifallsprocent, säger Mikael Ribbenvik, generaldirektör vid Migrationsverket. (Grönlund & Gerdfeiler 2018)

Inledning

I detta kapitel undersöker vi migrationsdomstolarnas avgöranden under januari månad 2019 i asylärenden rörande afghanska medborgare. Studien omfattar beslut i 429 avgöranden från migrationsdomstolarna samt de beslut Migrationsverket tidigare fattat i dessa ärenden vilket skedde mellan mars månad 2017 och december 2018, varav de flesta besluten togs hösten 2017 och under vintern som följde. Studien utgör ett komplement till den statistik som Migrationsverket tillhandahåller. Vi diskuterar också vad det kan finnas för orsaker till att så få afghanska medborgare har fått asyl i Sverige under åren 2017–2018.

Debatten i Sverige runt asylprövningen har intensifierats efter 2015 med särskilt fokus på prövningen av afghanska medborgare. Ett förhållande som lyfts fram är att beviljandefrekvensen av skyddsstatus sjönk under åren runt 2015, trots att läget i Afghanistan inte förbättrades. Andelen afghanska medborgare som beviljats skyddsstatus har dessutom varit påtagligt liten i Sverige jämfört med andra länder. Kontrasten med Frankrike har speciellt omnämnts, där man under en period hade en beviljandefrekvens runt 80 procent. Sverige låg som lägst strax över 30 procent av de som prövades i sak (se figur 4.4). Migrationsverket har vid flera tillfällen framfört att skillnaderna beror på att Frankrike i sin lagstiftning inte har implementerat möjligheten att hänvisa till internflykt, det vill säga att den asylsökande hänvisas till att söka skydd i en annan del av hemlandet. Myndighetens rättschef, Mikael Ribbenvik, har uttalat att om ett land inte har möjlighet att hänvisa till internflykt så kommer det landet att få en väldigt hög bifallsfrekvens (se det inledande citatet). Våra erfarenheter tyder dock på att denna beskrivning inte stämmer för Sverige. Därför bestämde vi oss för att försöka granska hur hög bifallsfrekvensen i

Sverige skulle ha varit om möjligheten att hänvisa till internflykt inte hade funnits.¹

Vår studie visar att Migrationsverket ändå inte skulle ha haft en hög beviljandegrad. I det följande beskriver vi hur vi kommit fram till detta resultat. Vi har också undersökt i vilken mån migrationsdomstolarna har ändrat Migrationsverkets beslut på så vis att domstolen har hänvisat till internflykt i stället för de skäl för avslag som Migrationsverket grundat sitt beslut på.

Bakgrund

Internflykt hänger ihop med andra avslagsgrunder på ett specifikt sätt. Här följer en generell beskrivning: När Migrationsverket ska avgöra om en person har behov av skydd bedöms hur *tillförlitlig* berättelsen är. Frågan är om berättelsen verkar rimlig, om det finns andra bevis, om uppgifterna stämmer med landinformation etcetera. En annan del av bedömningen gäller om berättelsen är *tillräcklig*, alltså om innehållet utgör skäl nog för asyl. Bedöms kraven som uppfylla gällande både tillförlitlighet och tillräcklighet så finns ett lokalt skyddsbehov gentemot personens *hemvist*. Om personen kommer från ett område där våldet är så utbrett att det är livsfarligt för *alla och envar* att befinna sig där, så räcker det med att bedöma om personen verkligen har sin hemvist där. Det är först när en person anses ha ett lokalt skyddsbehov som det blir fråga om att eventuellt ge avslag med hänvisning till internflykt. Migrationsverket ska då kunna visa att internflyktsalternativet är *rimligt* och *relevant*, där rimligt syftar på levnadsförhållandena medan relevant avser att alternativet är säkert, utan asylgrundande risker för personen. Om personen inte kan anses ha hemvist i något område alls, så bedöms skyddsskålen mot hela landet och då görs inte heller någon prövning av internflyktsalternativ. Även om personen får avslag på grund av bristande tillförlitlighet eller tillräcklighet så pekar Migrationsverket vanligen ändå ut möjliga internflyktsalternativ när ärendet har överklagats och prövas av migrationsdomstolen, som kan användas för den händelse migrationsdomstolen anser att det finns ett lokalt skyddsbehov.

Vårt antagande har varit att sådana ändringar där domstolar väljer att hänvisa till internflykt sker i en relativt hög grad. Om så är fallet skulle det innebära att domstolarna underkänner väsentliga delar av den asylprövning som skett, även om utfallet inte heller i domstolen blir en skyddsstatus. Vår undersökning, som vi beskriver i nästa avsnitt, visar att tre av domstolarna gjorde denna typ av ändringar i låg grad eller inte alls, medan den fjärde domstolen ändrade till internflyktsbedömningar i häpnadsväckande många fall.

Många väsentliga delar av en asylprövning går inte att komma åt genom att bara granska beslut. Migrationsverket kan exempelvis uppges i ett beslut

¹ Tillgänglig statistik från myndigheterna innehåller bara uppgifter om de sökande och vilka formella beslut som tas, det vill säga om någon får uppehållstillstånd med en viss beslutsklass, om någon får en viss skyddsstatus och så vidare. En möjlighet för att få fram statistik över annat är alltså att själv gå igenom avgöranden och klassificera dessa.

att den sökande inte har berättat tillräckligt detaljerat om ett skeende, men i vilken mån det stämmer går inte att utläsa ur beslutet. Andra väsentliga inslag kan finnas i beslut, men fungerar inte att ta fram statistik över därför att beslutsfattarna inte uttryckt argumenten likformigt. Även om detta kapitel skapades som en räkneövning kommer vi att ge en del kommentarer som handlar om aspekter som vi inte har försökt mäta.

Studiens genomförande

Vi inledde med att välja ut alla avgöranden hos migrationsdomstolarna i asylärenden för afghanska medborgare under januari 2019.² I nästa steg plockade vi bort några ärenden då de inte var relevanta för våra centrala frågeställningar.³ Kvar fanns 429 avgöranden från migrationsdomstolarna varav 130 från Stockholm, 104 från Göteborg, 118 från Malmö och 77 från Luleå. Tillsammans berör dessa avgöranden 488 personer, det vill säga de allra flesta avgöranden rör en ensam person. I 377 av dessa 429 avgöranden från domstolarna finns ett beslut från Migrationsverket bifogat.⁴

Migrationsverkets beslut är inte i sig offentliga handlingar. Om beslut överklagas så blir avgörandet från domstolen däremot en offentlig handling och dessutom kommer beslutet från Migrationsverket oftast att läggas till som en bilaga. Möjligheter att skydda delar med sekretess används relativt sparsamt, förutom att det inte är ovanligt att namn tas bort. Även för de fall då Migrationsverkets beslut inte bifogats går det oftast att dra slutsatser om vad det innehåller. Antingen för att beslutet faktiskt refereras i sin helhet i avgörandet eller att någon del av beslutet nämns, alternativt att det framgår vad beslutet bör ha innehållit utifrån domstolens agerande. Avsaknaden av Migrationsverkets beslut är ändå en möjlig felkälla och i dessa fall har vi dragit slutsatser på lösare grunder jämfört med i fall då beslutet faktiskt har bifogats.⁵

I detta kapitel vill vi alltså reda ut hur vanligt det är att migrationsdomstolarna ändrar på Migrationsverkets bedömningar. Den statistik som

2 Vi utgår ifrån en månad för att få en lagom mängd ärenden samtidigt som ett sådant urval innebär att det knappast är manipulerat eller behäftat med besvärande systematiska fel.

3 I vår studie har vi tagit bort ärenden som enbart handlat om att processa skyddsstatus, det vill säga personer som har uppehållstillstånd från tidigare eller fick uppehållstillstånd men ingen skyddsstatus av Migrationsverket. I den del av undersökningen som rör beviljandefrekvens utan ett internflyktsalternativ så är det inget problem att ta bort dessa då de redan räknats in som beviljade i Migrationsverkets statistik. Ärenden har dessutom plockats bort som rör Dublinförordningen, utvisningsbeslut till länder inom EU, ärenden rörande barn som är födda i Sverige samt ärenden där det inte är första gången skyddsskäl prövats såsom nya prövningar enligt utlänningslagen (SFS 2005:716) 12 kap. 19 § eller personer vars utvisningsbeslut preskriberats eller som tidigare har fått sitt ärende återsänt till Migrationsverket. I vårt fall som rör avgöranden för afghanska medborgare från januari 2019 kommer det inte spela så stor roll för de totala siffrorna att dessa ärenden tagits bort, eftersom de utgör relativt få antal ärenden sett till det totala materialet.

4 Vi gick även igenom en del tidigare avgöranden för att göra det möjligt att titta på vad som förändrats över tid. En sådan analys har inte hunnits med, men möjligen har kategoriserandet av dessa avgöranden ändå varit av ett visst värde för de allmänt hållna överväganden som görs.

5 Ett val vi har gjort är att räkna utifrån avgöranden hos domstolarna snarare än utifrån antalet personer, vilket ger en principiell skillnad mot hur Migrationsverkets statistik presenteras. I det här fallet spelar det ingen stor roll om vi hade valt annorlunda. De allra flesta avgöranden rör bara en person och det finns inga stora systematiska skillnader i utfallet för familjer.

myndigheterna tar fram beskriver vilket formellt beslut domstolen tar, det vill säga hur ofta ett avgörande från domstolen innebär att någon får en skyddsstatus eller ett uppehållstillstånd, eller att Migrationsverkets beslut upphävs och ärendet sänds åter till Migrationsverket. I praktiken sker flera olika bedömningar i ett beslut som kan tänkas ändras av en domstol, till exempel de vi nämnt tidigare om hemvist, tillförlitlighet, tillräcklighet och internflyktsalternativ.

Höga ändringsfrekvenser skulle kunna tala för att Migrationsverket inte ligger rätt i sina bedömningar och väldigt låga ändringsfrekvenser skulle kunna tala för att frågan i praktiken inte överprövas. Men vi tar inte ställning här till vad som skulle ses som acceptabla ändringsfrekvenser, utan undersökningen begränsas till vilka ändringar som faktiskt görs.

Tillförlitlighet, tillräcklighet och internflykt

Det är inte så enkelt som att domstolen alltid uttalar klart ifall deras avgöranden tas på grund av brister i tillförlitlighet eller tillräcklighet. Migrationsverket gör det nästan aldrig i sina beslut. För att klassificera beslut har vi alltså behövt titta på vilka argument som används.

Migrationsverkets beslut följde en mall i de studerade besluten med förutbestämda rubriker, men hur verkets beslutsfattare tolkade denna varierade. Först gjordes en bedömning av vad som kunde ligga till grund för beslutet, det vill säga en sammanfattning av den asylsökandes berättelse med en bedömning av tillförlitlighet, varefter en bedömning gjordes av om det fanns ett skyddsbehov. Alla beslut följde inte denna tydliga linje. I en del ärenden var den första bedömningen om vad som kunde ligga till grund för beslutet en övergripande bedömning av om en berättelse bedömdes som trovärdig. I andra ärenden styckades en berättelse upp i beståndsdelar, varav en del accepterades och andra inte. I relativt många ärenden blandades argument rörande tillförlitlighet och tillräcklighet. Till exempel ansågs delar av en berättelse inte kunna ligga till grund för en bedömning på grund av att en episod inte berättats tillräckligt detaljerat, medan en annan del av berättelsen inte ansågs kunna ligga till grund för en bedömning då personen inte hade lämnat det farliga området tillräckligt snabbt.

Migrationsdomstolarna följde ingen mall när det gäller tillräcklighet och tillförlitlighet. Ibland nöjde de sig med att hålla med Migrationsverket. Ofta behandlade de uttryckligen enbart tillräckligheten och inget annat när asylskälen inte ansågs räcka till. I många fall var det lättare att bedöma om ett avslag berodde på tillräcklighet eller på tillförlitlighet i migrationsdomstolarnas avgöranden jämfört med Migrationsverkets beslut.

Om något i en berättelse av tillförlitlighetsskäl inte lagts till grund för beslutet så har vi klassat beslutet som att berättelsen inte ansetts tillförlitlig. Om inget eller enbart något trivialt har tagits bort av tillförlitlighetsskäl i ett ärende där ett lokalt skyddsbehov inte funnits, så har vi klassat beslutet som

inte tillräckligt.⁶ I vissa beslut har det inte tydligt gått att utläsa om beslutet är grundat på brister i tillförlitlighet eller tillräcklighet. I vår undersökning kategoriserade vi dessa som "ej tillräckligt eller trovärdigt".

När Migrationsverket (eller migrationsdomstolen) har konstaterat att skälen är både tillförlitliga och tillräckliga, kan det formuleras som att Migrationsverket (eller domstolen) bedömt att det föreligger ett lokalt skyddsbehov. Då ska beslutsfattaren ta ställning till om personen kan hänvisas till internflykt. Det är Migrationsverket som ska visa att internflyktsalternativet är rimligt och relevant (MIG 2009:4).

Asylsökande från Afghanistan hänvisas vanligen till någon eller några av städerna Kabul, Mazar-i Sharif eller Herat. Det har uttryckts så att internflykt till Kabul inte bör ses som rimligt för personer utan nätverk där (UNHCR 2018). De svenska myndigheterna delar inte den bedömningen. Givet att personen inte har ett nätverk på internflyktsorten anses internflykt som rimligt för ensamma vuxna män eller en familj utan minderåriga barn där det ingår en vuxen man. För ensamstående kvinnor och för familjer med minderåriga barn krävs att det finns familj eller nära släkt på orten som kan ge stöd. I den grupp som vår studie omfattar rör de allra flesta avgörandena ensamma vuxna män. En väsentlig fråga, där det råder delade meningar mellan enskilda beslutsfattare och domare, är vad som utgör tillräckliga skäl för att det inte ska vara rimligt att hänvisa till internflykt, vilket vi också har tittat på i de avgöranden vi gått igenom.

Resultat

I figur 4.1 visar vi skäl för avslag hos a) Migrationsverket respektive b) migrationsdomstolarna. I båda fallen är det totalt 429 avgöranden som är kategoriserade.

Figur 4.1 Beslutstyper.

6 Ett specialfall är när det enda som tagits bort har gjorts med hänvisning till att det är andrahandsuppgifter, då ett sådant beslut har klassats som inte tillräckligt. Anledningen är att vi anser att hänvisning till andrahandsuppgifter både skulle kunna ses som ett argument rörande tillförlitlighet och tillräcklighet. Hur detta borde betraktas är däremot inte självklart och en del skulle se det som en fråga om tillförlitlighet i alla fall.

Domstolarna har avgöranden som är enklare att kategorisera jämfört med Migrationsverket. Migrationsverket argumenterar relativt ofta för att uppgifter ska bortses ifrån (dvs. att de inte är tillförlitliga). Domstolarna för i betydligt mindre utsträckning den typen av resonemang, vilket dock inte alltid betyder att domstolen därför nödvändigtvis tror på personen. Det är vanligt att domstolen inte uttalar sig om ifall uppgifter är tillförlitliga, men det förekommer att domstolen indikerar att den inte håller med om Migrationsverkets bedömning rörande bristande tillförlitlighet. Detta trots att domstolen egentligen inte skulle behöva det då den bedömer att skälen inte är tillräckliga.

I tabell 4.1 visar vi antalet avgöranden där migrationsdomstolarna hänvisat personen till internflykt, där Migrationsverket i det tidigare beslutet inte hänvisat personen till internflykt.

Tabell 4.1. Ändring till internflykt		
	MiV ej internflykt	MD ändrat till internflykt
Stockholm	110	33
Malmö	97	0
Luleå	62	3
Göteborg	90	6
Totalt	359	42

En av de frågor som från början motiverade oss att göra genomgången av avgöranden från migrationsdomstolarna var att vi ville undersöka hur vanligt det är att domstolen hänvisar någon till internflykt som Migrationsverket i sitt beslut inte ansett har ett lokalt skyddsbehov. Vårt antagande var att detta inte är helt ovanligt, vilket är intressant därför att det, om det stämmer, innebär att domstolen har underkänt Migrationsverkets bedömning vilket dock inte syns i Migrationsverkets egen statistik över ändringsfrekvens. Vårt antagande stämmer givet att inte nya omständigheter presenterats vilka domstolen valt att pröva i sak.

Resultatet är slående. Domstolen i Stockholm hade ändrat 30 procent av besluten där Migrationsverket inte funnit något lokalt skyddsbehov till en internflyktsbedömning, domstolen i Malmö hade inte ändrat något beslut, medan de övriga domstolarna hade ändrat ett fåtal beslut. Viktigt att påpeka är att domstolen i Stockholm i de flesta fall, då den ändrat grunderna för beslutet på detta vis, inte formulerat varför man bedömde att Migrationsverket hade fel och att skälen därför var tillräckliga och tillförlitliga och det därmed förelåg ett lokalt skyddsbehov. En tänkbar förklaring till detta skulle kunna vara att domstolen i en del fall valde att göra en bedömning

rörande internflykt i stället för att bedöma tillräcklighet eller tillförlitlighet, därför att det är enklare. Det finns dock skäl emot en sådan tolkning eftersom Migrationsöverdomstolen i juni 2018 kom med ett avgörande (MIG 2018:14) som tydligt angav att det lokala skyddsbehovet måste bedömas först innan frågan om internflykt kan prövas. Detta bör alltså migrationsdomstolarnas domare ha varit medvetna om när de skrev sina avgöranden. I några fall i vårt material refererar till och med domstolen i Stockholm till det nämnda avgörandet från Migrationsöverdomstolen när de ändrar en bedömning av Migrationsverket om att lokalt skyddsbehov saknas till att personen hänvisas till internflykt. Slutsatsen vi drar av detta är att avgörandena från domstolen i Stockholm är avsedda att slå fast att det finns lokala skyddsbehov.

Intrycket vi får efter att ha läst avgörandena från Migrationsdomstolen i Stockholm är att denna domstol kräver mindre än vad de andra domstolarna gör för att asylskäl ska anses vara tillräckliga för ett lokalt skyddsbehov. Domstolen förefaller också vara mer benägen än de andra domstolarna att anse en berättelse som tillförlitlig.

Vår undersökning visar att avslag på grund av tillräcklighet såväl som på grund av tillförlitlighet är mindre vanligt vid Migrationsdomstolen i Stockholm än de andra domstolarna. I figur 4.2 illustrerar vi skäl för avslag i totalt 130 avgöranden hos a) Migrationsverket respektive b) Migrationsdomstolen i Stockholm.

Figur 4.2. Beslutstyper.

Hemvist

Vid besluten från Migrationsverket är mellan 20 och 30 procent av avgörandena sådana att de har prövat skyddsskäl mot hela Afghanistan, det vill säga den asylsökande har inte ansetts visa en sådan anknytning till en region att prövningen skett mot denna (jfr Migrationsverket 2017a). Det är sällsynt att domstolarna ändrar denna bedömning. Migrationsdomstolen i Malmö gjorde det vid tre tillfällen, domstolen i Stockholm vid två tillfällen, medan domstolarna i Göteborg och Luleå inte ändrade vid något tillfälle. Det hör till saken att Migrationsverkets bedömning av hemvist framstår som godtycklig då det varierar från fall till fall om en person som varit utomlands

i många år kommer att anses ha en hemvist, utan att det egentligen framgår varför. I de flesta fall förefaller det alltså som att det i praktiken inte skett någon rättslig prövning av den här aspekten.

Om hemvisten kan spela roll eller inte hänger på hur ett eventuellt internflyktsalternativ bedöms och kommer då att bero på både vem den asylsökande är och vem som bedömer. För asylsökande som är kvinnor eller barn är det ofta viktigt att bedömas mot ett internflyktsalternativ, då internflykt enligt Migrationsverkets ställningstagande inte ses som rimligt och relevant när det saknas ett nätverk på platsen. För män blir det en mer individuell bedömning och det kommer i högre grad att bero på vem som bedömer. Vissa handläggare tolkar begreppen "rimligt och relevant" som att personen inte får riskera så livsfarlig eller förnedrande behandling att det bryter mot artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR), det vill säga liknande nivå som vid en asylbedömning. Med en så hög ribba kommer det inte att spela så stor roll om prövningen i stället sker mot hela Afghanistan.

Hotets ursprung

De typer av hot som har accepterats av Migrationsverket eller av migrationsdomstolarna, när de har bedömt att det finns ett lokalt skyddsbehov, kan delas in på olika sätt. I figur 4.3 har vi markerat när det har ansetts finnas ett skyddsbehov för alla och envar inom ett geografiskt område, om resan till hemorten ansetts för farlig, typ av organisation eller relation.⁷ Varje beslut där det har ansetts finnas ett lokalt skyddsbehov har vi placerat i en kategori: a) står för beslut från Migrationsverket uppdelat på vilken domstol som senare skulle göra en överprövning, b) för avgöranden från migrationsdomstolarna uppdelat på domstol (inklusive då domstolen gett en status) och c) avgöranden från migrationsdomstolarna uppdelat på domstol med enbart de beslut där den asylsökande genom ändring i domstol har fått en skyddsstatus. De olika stolparna visar att Migrationsdomstolen i Stockholm har accepterat många hot med ursprung från rörelsen Taliban.

⁷ För organisationer har en uppdelning skett i *myndigheter* respektive *taliban*. Relationer är uppdelade i *familj* och *släkt*, där familj är kärnfamilj som personen bodde ihop med före flykten eller bodde ihop med tills helt nyligen före flykten och släkt är andra personer där det finns släktband. *Privatpersoner* är andra identifierade enskilda personer eller släkter med vilka det normalt finns någon typ av relation. *Allmänhet* behöver inte nödvändigtvis utesluta personer från andra kategorier, utan rör situationer då många skulle kunna tänkas vända sig mot en person. Ofta rör det sig om personer som har lämnat islam, men också i något eller några fall på grund av att personen identifierar sig som homo- eller bisexuell. *Blandat myndighet* och *blandat taliban* refererar till situationer då det både finns klara personliga relationer bortom kriget i Afghanistan samt att personer är knutna till myndigheter respektive taliban, alternativt ibland att hot från flera håll har accepterats. För de fall då det för någon har bedömts att det finns både en risk på grund av urskillningslöst våld i ett visst område och på grund av något annat, så har inte risken för det geografiska området noterats eftersom den inte kommer att spela någon roll för en eventuell internflyktsbedömning. Det finns andra organisationer som påminner om taliban, men i praktiken spelar det knappt någon roll då det nästan bara är taliban som det hänvisas till. En faktor som kan spela större roll är om den asylsökande är osäker på vilken koppling till taliban som finns. Ytterligare en faktor som gör klassificeringen osäker är att det är oklart om vissa organisationer bör betraktas som myndigheter eller som privatpersoner.

Figur 4.3. Typ av hot som accepterats i beslut och avgörande.

Det är värt att notera att många av de som har fått skyddsstatus av migrationsdomstolarna har fått det genom att det anses föreligga ett hot från allmänheten, det vill säga av religiösa skäl etcetera. Frågan om internflykt kommer oftast inte upp i dessa ärenden. Av och till i materialet framförs det dock argument som går ut på att i de stora städerna är attityderna till det som avviker från rådande normer mer liberala och att internflykt därför kan vara relevant. Det är påfallande att Migrationsdomstolen i Malmö har stått för hälften av de avgöranden där någon har fått skyddsstatus på grund av hot från allmänheten. Efter att ha granskat avgörandena framstår det som att Migrationsdomstolen i Malmö haft en större acceptans för att en konvertering kan vara genuin.

Återsäskade ärenden

Som vi sett i figur 4.2b var det få avgöranden hos migrationsdomstolarna som innebar att ärendet sändes åter till Migrationsverket. I de flesta fall sändes ett ärende åter för att den klagande kommit med nya uppgifter som domstolen ansåg att Migrationsverket borde utreda och bedöma som första instans. Oftast rör återsändandet frågan om skyddsstatus, men det händer även att ärenden sänds åter efter att statusfrågan är avgjord för att något annat ska bedömas, exempelvis uppehållstillstånd enligt den så kallade nya gymnasielagen (sådana fall har inte kategoriserats som återsända i figur 4.2b eftersom statusfrågan redan är avgjord). I inget fall sände domstolen helt självständigt tillbaka ett

ärendet till Migrationsverket på grund av att sådant som sökanden åberopat hos Migrationsverket inte var tillräckligt utrett. I ett fall sände domstolen tillbaka ärendet till Migrationsverket då Migrationsverket under domstolsprocessen ifrågasatte tidigare hänvisning till internflykt som Migrationsverket gjort och i stället menade att det inte fanns något lokalt skyddsbehov, varpå domstolen ansåg att de nya frågor som ställts borde tas i första instans.

Internflykt

Tabell 4.2 visar orsak till att migrationsdomstolarna har gett en status i stället för att hänvisa till internflykt: "Ej behandlat" innebär att domstolen inte har tagit upp frågan om internflykt, "Inte visat av MiV" betyder att domstolen anser att Migrationsverket inte alls har identifierat ett internflyktsalternativ, alternativt har utsett ett internflyktsalternativ men inte argumenterat för rimlighet och relevans på ett sådant sätt att domstolen ansett sig kunnat bedöma alternativet.

Tabell 4.2. Varför migrationsdomstolarna inte hänvisat till internflykt					
	Ej behandlat	Inte visat av MiV	Ej rimligt	Ej relevant	Totalt
Stockholm	1	0	2	0	3
Malmö	3	1	1	1	6
Luleå	0	1	5	2	8
Göteborg	0	1	4	3	8
Totalt	4	3	12	6	25

I tabell 4.3 visar vi skäl för avgöranden där migrationsdomstolen har ändrat en internflyktsbedömning som Migrationsverket gjort i sitt beslut att bevilja skyddsstatus. Siffrorna inom parentes är antalet beslut hos Migrationsverket där det hänvisats till internflykt, det vill säga antalet fall där domstolen kunde ändra en internflyktsbedömning till en skyddsstatus.

Tabell 4.3. Anledning till att migrationsdomstolarna ändrar en internflyktsbedömning som Migrationsverket gjort			
	Ej rimligt	Ej relevant	Totalt
Stockholm (20)	0	1	1
Malmö (20)	0	0	0
Luleå (12)	1	0	1
Göteborg (12)	2	2	4
Totalt (64)	3	3	6

I vår studie framgår att det är en vanlig tanke (men inte alls allenarådande) på Migrationsverket och i migrationsdomstolarna att artikel 3 i EKMR vägleder rimlighetsbedömningen för att kunna hänvisa till en internflykt. Det synsättet innebär att det krävs ganska mycket för att internflykt inte ska ses som rimligt och att inget mer behöver utredas i förhållande till internflykt som inte alltid måste göras inför en utvisning. Även bland de avgöranden där denna tanke framträder, så finns skillnader mellan olika bedömningar i det material vi undersökt. Somliga beslutsfattare (i likhet med UNHCR) anser att rimlighetsbedömningen är något helt annat än en bedömning av skyddsbehov enligt artikel 3. Andra anser att det krävs extremt allvarliga sjukdomstillstånd för att en utvisning (nu med hänvisning till internflykt) skulle kunna innebära ett brott mot artikel 3 EKMR. När ansatsen i stället är att göra en sammanvägning av den totala situationen, kan ett betydligt lindrigare tillstånd ändå vara tillräckligt för en prövning mot artikel 3 EKMR.

FN:s flyktigorgan UNHCR (2018) har under lång tid tagit en position som innebär att det är på gränsen att det är rimligt att hänvisa till internflykt i Afghanistan. Det tar sig delvis uttryck i att det för vissa kategorier av sökande utan nätverk inte anses vara rimligt att hänvisa till internflykt, men också att det behöver göras en individuell bedömning även av andra personer och med hänsyn till en mängd omständigheter. I Migrationsverkets (2017b; 2019) rättsliga ställningstaganden för Afghanistan kommer dessa nyanser i skymundan och i vårt material är det nästan enbart överväganden rörande hälsa som förekommer som något specifikt för individen (här givet att det är vuxna män). I något fall tog en domstol ställning för att någon som nyss fyllt 18 år inte borde hänvisas till internflykt på grund av den unga åldern. Även när det gäller hälsa behandlas den oftast kortfattat eller inte alls, förmodligen då många beslutsfattare och domare tänker sig att det krävs väldigt allvarliga tillstånd för att internflykt inte skulle vara rimligt. I ungefär hälften av ärendena framgår det av beslutet från Migrationsverket eller avgörandet från migrationsdomstolen att den sökande har framfört någonting rörande hälsan. Det är oftast i bedömningar av om det råder synnerligen ömmande omständigheter som hälsan kort diskuteras, snarare än då rimligheten av internflykt ska bedömas.

Den andra sidan av internflyktsbedömningen rör relevansen. Internflykt har länge bedömts av flera instanser som relevant för de flesta asylsökande när det är rörelsen Taliban som står för förföljelsen (EASO 2019; Migrationsverket 2019; UNHCR 2018). Tanken är att organisationen skrämmer ett stort antal människor till att göra som Taliban vill, eller att de flyr någon annanstans. Då antas Talibans intresse för att söka efter personerna upphöra. Undantagna kan vara personer eller situationer som anses som viktigare, exempelvis personer som har högre befattningar eller status. Det görs även andra bedömningar när det handlar om hot där människor har en relation med varandra. Både för att motivet att skada oftare finns kvar även om någon gett sig av, men också för

att möjligheten att få information är betydligt större när personer delvis har gemensamma nätverk.

Under den period som vi studerat kom ett rättsligt ställningstagande som var ottydligt formulerat angående huruvida internflykt är relevant om det inte handlar om personer med en viss status eller position i samhället (Migrationsverket 2017b). Ställningstagandet var väldigt kortfattat och gick att läsa som att internflykt alltid borde ses som relevant om inte personer med hög rang och mycket resurser var inblandade, alltså oavsett om hotbilden hade med konflikten i landet att göra eller inte. Ställningstagandet förde med sig att internflykt kom att bli relevant i många situationer, utan någon närmare argumentation.

Under januari 2019, samtidigt som migrationsdomstolarna avgjorde de ärenden vi studerar, kom ett nytt rättsligt ställningstagande från Migrationsverket (2019) som var mer nyanserat angående när internflykt kunde ses som relevant. Om det tidigare var vanligt att internflykt sågs som relevant trots att det handlade om klara hämndmotiv och delade nätverk, så kan vi hoppas att det efter ställningstagandet 2019 varit mindre vanligt. Men både Migrationsverket och migrationsdomstolarna upprepade formuleringen från det tidigare bristfälliga rättsliga ställningstagandet i avgörandena som förekommer i vårt material.

De överväganden som görs rörande internflykt är korta. Knappt någonstans finns överväganden rörande hur information kan spridas i nätverk. EU:s stödkontor för asylfrågor (EASO 2019), som är den internationella instans som beslutsfattarna i dessa ärenden brukar hänvisa till förutom UNHCR, har till exempel uttalat att internflykt inte är rimligt om personen inte kan använda sin riktiga identitet. Detta är intressant därför att detta uttalande rör sig på en helt annan detaljnivå än där bedömningarna i vårt material befinner sig.

Alternativt skyddsbehövande vid inre väpnad konflikt och Elgafaji

Alternativ skyddsstatus vid risk att drabbas av skada vid en inre väpnad konflikt regleras i utlänningslagen (SFS 2005:716, 4 kap. 2 §) där det definieras som att en civilperson löper ”en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt”. EU-domstolen har gett tolkningar i målen Elgafaji och i Diakité . I Elgafaji konstaterar EU-domstolen (2009) att regeln går utanför situationer som regleras av artikel 3 i EKMR. Kollektiva omständigheter är här centrala, alltså risker knutna till en grupp. Vidare understryker EU-domstolen att det ska handla om exceptionella omständigheter för att sådana gruppbedömningar ska komma i fråga. Samtidigt handlar det enligt domen inte enbart om kollektiva risker. Ju mer ett hot eller utsatthet är bundet till en person, desto lägre intensitet kan den väpnade konflikten ha för att det ska anses finnas ett skyddsbehov.

I Diakité ställer EU-domstolen (2014) upp vad som menas med en inre väpnad konflikt. En betydande oklarhet är hur stark kopplingen till den väpnade konflikten ska vara (Migrationsverket 2016). Borde vissa individuella asylskäl som inte ansetts tillräckliga i förhållande till flyktingkonventionen respektive artikel 3 EKMR övervägas även i förhållande till den väpnade konflikten? Regeln om alternativt skyddsbehövande vid inre väpnad konflikt har en potential att ta bort den stora dramatiken i bedömningen om en konflikt i ett område är sådan att den innebär en risk för alla och envar. I stället skulle det vara möjligt att ha en glidande bedömning som allt eftersom konfliktnivån höjs ger allt fler individer och medlemmar i olika grupper skyddsstatus.

Det skulle vara svårt att räkna avgöranden och ställa upp statistik som belyser hur regeln utifrån Elgafaji används för bedömning av alternativt skyddsbehov, så vi får nöja oss med några allmänna kommentarer utifrån vårt material. I det stora hela lyser argumentation som förefaller ta avstamp i Elgafaji med sin frånvaro i vårt material. Det är endast i ett fåtal ärenden som någon instans har identifierat ett lokalt skyddsbehov med hänvisning till kriterier i Elgafaji. På det stora taget saknas en diskussion om konfliktnivåer.

På några ställen i de beslut och avgöranden vi granskat diskuteras alternativt skyddsbehövande vid inre väpnad konflikt utifrån förutsättningen att det inte kan handla om de asylskäl som i samma beslut har bedömts rörande individuell flyktingstatus, i något fall med hänvisning just till att risken redan har bedömts. Men det dominerande intrycket är att det saknas, alltså att det oftast inte sker några överväganden som kopplar till Elgafaji. Det är fullt möjligt att andra länder behandlar regelverket annorlunda än vad Sverige gör.

Tillbaka till frågan om Frankrike

I figur 4.4 framkommer andel beslut där Migrationsverket beviljat uppehållstillstånd i asylprövningar av afghanska medborgare av det totala antalet beslut i sak. Uppgifterna är begärda från Migrationsverket. Den röda markeringen visar perioden där det förekommit beslut mellan mars 2017 och december 2018, det vill säga beslut som förekom i vår egen undersökning. Uppgången i slutet av den rödmarkerade perioden beror på uppehållstillstånden som följde av den så kallade nya gymnasielagen. Vårt att påpeka är att den stora mängden beslut för gruppen (både totalt och i vår undersökning) togs under det andra halvåret 2017. Detta framgår inte i kurvan som visar andelen beslut om uppehållstillstånd.

Figur 4.4 Andel beslut prövade i sak där Migrationsverket beviljat uppehållstillstånd.

Vad skulle Migrationsverket ha haft för bifallsfrekvens för afghanska medborgare om inte internflyktsalternativet hade implementerats i den svenska asylprocessen?

En sådan fördelning över tiden som besluten i vår undersökning hade skulle haft en förväntad bifallsfrekvens i sak på 33 procent utifrån Migrationsverkets egen statistik (figur 4.4).⁸ Av de 420 beslut från Migrationsverket som vi har kategoriserat hänvisades den sökande till internflykt i 68 beslut. Om vi tänker oss att 33 procent får bifall när de prövas i sak då Migrationsverket får hänvisa till internflykt, så skulle vi i stället få en bifallsfrekvens på 44 procent plus eller minus 2,5 procent om Migrationsverket inte skulle få hänvisa till internflykt. Det finns källor till fel som inte täcks av vårt 95-procentiga konfidensintervall, men dessa borde snarast leda till att bifallsfrekvensen är något överskattad.⁹

Det står säkert klart för läsaren att det inte finns en åtgärd som ensam skulle ha lyft svenska bifallsfrekvenser till närheten av de höga frekvenser som av och till förekommit på andra platser inom unionen, undantaget att hela Afghanistan skulle anses som för farligt för alla och envar. Anta till exempel att vi ändrar alla beslut i vårt material till bifall, förutom de vi har klassat som att migrationsdomstolen bedömt att asylskälen inte var tillräckliga.¹⁰ Då skulle

8 När vi har räknat på bifallsfrekvensen så har vi utgått ifrån ärendemängden månad för månad. Att vi inte kan räkna på bifallsfrekvensen ur de beslut som vi själva har granskat beror på att vi enbart granskat avslag.

9 Vi har rensat bort vissa avgöranden och att inte alla beslut av Migrationsverket överklagas. Vissa överklaganden av beslut som prövats i sak av Migrationsverket avskrivs av domstolen och kommer alltså inte med här. Dessutom har vi räknat på antal ärenden och inte antal personer. På det hela taget borde resultatet vara att vi här något överskattar frekvensen av beslut som hänvisar till internflykt, då det är rimligt att tänka sig att det är troligare att en person som har hänvisats till internflykt fullbordar en överprövning jämfört med någon som inte har hänvisats till internflykt. De typer av beslut som vi har rensat bort borde även de innehålla en låg frekvens av hänvisningar till internflykt. Att vi räknat på antal ärenden ger enbart ett mindre fel. Det vill säga 44 procent +/- 2,5 procent i bifallsfrekvens (för vårt urval i tiden) utan internflyktsalternativ bör ses som en knapp överskattning.

10 Vi utgår ifrån hur vi klassificerat migrationsdomstolarnas bedömning eftersom dessa var tydligare rörande tillförlitlighet och tillräcklighet än vad Migrationsverkets var.

vi ha en acceptansfrekvens på ungefär 70 procent. Även i detta extrema fall, utan internflyktsalternativ och då allt den sökande säger accepteras, skulle vi inte komma upp i Frankrikes högsta siffror.

Bedömningar av tillförlitlighet och tillräcklighet är förstås ändå högtintressanta som möjliga kandidater till faktorer som kan leda till skillnader i bifallsfrekvenser mellan länder. De är dessutom särskilt viktiga på så sätt att om det sker allvarliga felbedömningar här är risken för skada överhängande. De viktigaste frågorna rörande tillräcklighet och tillförlitlighet ligger bortom vad den här undersökningen kan hantera på ett meningsfullt sätt, men det är ändå värt att påminna om den häpnadsväckande höga frekvensen av internflyktsbedömningar som gjorts av Migrationsdomstolen i Stockholm.

Ett annat alternativ som kan pressa Sveriges bifallsfrekvens nedåt är den sparsamma användningen av kriterierna i Elgafaji. Som vi konstaterat följs även en hård linje rörande när internflykt är rimligt och relevant. Det är inte alls självklart att andra länder gör på samma sätt, även fast de har samma regelverk rörande Elgafaji och även när de formellt har ett internflyktsalternativ. Skillnader här mellan länder har potential att göra skillnad i den slutliga bifallsfrekvensen, speciellt om en mindre restriktiv bedömning rörande lokalt skyddsbehov åtföljs av en mindre restriktiv bedömning även rörande internflykt. På samma sätt är bedömningarna viktiga rörande vilka delar av Afghanistan som ska anses för farliga för alla och envar, speciellt när de sker tillsammans med en mindre restriktiv bedömning rörande internflykt. Det skulle heller inte vara svårt att tänka sig att konvertiter har lättare att få gehör för sina skäl i en del andra länder i unionen.

För att säga något säkert om vad skillnaden mot ett visst land beror på så måste vi förstås också veta mer om även det andra landet.

Avslutande reflektion

Låt oss avsluta med en reflektion som skulle kunna bli ämne för en egen undersökning. När vi påbörjade den här undersökningen hade vi med oss en aversion mot hur beslutsfattare alltför ofta anser sig kunna bortse ifrån uppgifter eller händelseförlopp med en enkel hänvisning till att det rör sig om andrahandsuppgifter. Nu, efter att vi tagit del av ett stort antal beslut, har vår aversion delvis bytt måltavla. Nu är det enkla hänvisningar till att uppgifter utgör egna spekulationer som vi har väldigt svårt för. Orsaken till våra aversioner är ändå ungefär densamma i båda fallen. Det kan naturligtvis finnas problem med att förlita sig på andrahandsuppgifter eller att personer spekulerar på ett orimligt sätt. Samtidigt består väldigt mycket av det vi alla tror oss veta av andrahandsuppgifter och spekulationer och detta är inte något vi kan klara oss utan. Att bara säga att något är en andrahandsuppgift eller en spekulation utgör i många fall den enda argumentation som ges av Migrationsverket och (mindre ofta) domstolarna för varför beslutsfattaren kan bortse ifrån något. Detta blir då enbart ett sätt att dölja subjektiva

uppfattningar utan någon artikulerad grund hos beslutsfattaren, men i ett språkbruk som ändå antyder att slutsatsen är underbyggd.

Referenser

- EU-domstolen (2009) *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 February 2009 (Elgafaji).
- EU-domstolen (2014) *Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 30 January 2014 (Diakité).
- EASO (2019) *Country guidance: Afghanistan. Guidance note and common analysis*. Europeiska stödkontoret för asylfrågor.
- Grönlund Erik & Gerdelter Mathias (2018) Därför beviljas större andel Afghaner asyl i Frankrike jämfört med Sverige. SVT Nyheter, 26 november. [<https://www.svt.se/nyheter/utrikes/darfor-beviljas-storre-andel-afghaner-asyl-i-frankrike-jamfort-med-sverige>, hämtat 2020-08-15]
- Migrationsverket (2016) *Rättsligt ställningstagande angående skyddsbedömningen vid väpnad konflikt och gränsdragningen mot bestämmelsen om andra svåra motsättningar*. SR 30/2016.
- Migrationsverket (2017a) *Rättsligt ställningstagande angående begreppet hemvist i asylärenden*. SR 30/2017.
- Migrationsverket (2017b) *Rättsligt ställningstagande angående säkerhetsläget i Afghanistan*. SR 31/2017.
- Migrationsverket (2018) *Rättsligt ställningstagande angående prövning av internationellt skydd vid urskillningslöst våld av sådan art att alla och envar riskerar att drabbas*. SR 47/2018.
- Migrationsverket (2019) *Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar om internationellt skydd m.m. från medborgare i Afghanistan*. SR 03/2019.
- MIG 2009:4. UM 4118-07. Migrationsöverdomstolen.
- MIG 2018:14. UM 16509-17. Migrationsöverdomstolen.
- SFS 2005:716 Utlänningslag.
- UNHCR (2018) *UNHCR eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan*. [<https://www.refworld.org/docid/5b8900109.html>, hämtat 2020-08-15]

Sveket mot hbtqi-flyktingarna: När alla svar kan vara fel

Aino Gröndahl

Inledning

Tusentals hbtqi-flyktingar som riskerar förföljelse, tortyr och omänsklig behandling på grund av sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck flyr till Europa och Sverige varje år, och behovet är stort av uppdaterad forskning om rättsläget för hbtqi-asylsökande i Sverige. Detta inte minst mot bakgrund av den successiva nedmonteringen av asylrätten som så många vittnat om sedan 2015, men också därför att redan det allra första juridiska forskningsarbetet från 2012 om asylprövningen för hbtqi-asylsökande visade på allvarliga brister i migrationsmyndigheternas bedömning av hbtqi-asylärenden (Gröndahl 2012).

Detta kapitel baseras på en omfattande rättsutredning jag genomfört för RFSL, *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden. En rättsutredning av Migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens prövning av sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck*. I utredningen undersökte jag huruvida bedömningarna av hbtqi-asylärenden är förenliga med svensk och internationell rätt. Jag granskade vilka kriterier Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen ställer i praktiken för att asylsökande ska göra sin tillhörighet till samhällsgruppen hbtqi-personer sannolik. Arbetet med rättsutredningen, som är unik i sitt slag i Sverige, påbörjades 2018 och avslutades 2020. Jag har tillämpat rättsdogmatisk metod utifrån lagtext, praxis, förarbeten och doktrin. Underlaget utgörs av samtliga hbtqi-asylärenden som jag varit offentligt biträde för eller engagerad i under åren 2012–2020. Ett stort antal hbtqi-asylbeslut och domar hämtades även från rättsfallstjänster. Underlaget innefattar över 2 000 asylbeslut och domar i hbtqi-asylärenden från migrationsmyndigheterna.

Detta kapitel är en sammanfattning av utredningens viktigaste slutsatser. Mitt syfte med texten är att ge en inblick i asylprövningen för några av de mest utsatta skyddsbehövande och konsekvenserna av felaktiga bedömningar. Kapitlet riktar sig till asylrättsaktivister, asylrättsjurister, civilsamhället och alla som värnar rätten till asyl.¹ Kapitlet ger inledningsvis en historisk återblick. Därefter redogör jag för hur rättsläget ser ut i dag för hbtqi-flyktingar i Sverige.

¹ Intresserade läsare hittar hela utredningen på RFSL:s webbplats, <https://www.rfsl.se/wp-content/uploads/2020/11/Rapport-AVSLAGSMOTIVERINGAR-I-H-BTQI-ASYLA%CC%88RENDEN-2020.11.09-1.pdf>.

Hbtqi-specifik förföljelse och hbtqi-personers asylskäl

För att förstå hbtqi-personers skyddsbehov måste en förstå vad de flyr ifrån. Hbtqi-personer bestraffas och förföljs i många delar av världen. Asylberättelserna präglas av erfarenheter av grova fysiska, psykiska och sexuella övergrepp, mångårigt våld, tortyr, könsstympning, tvångsäktenskap, att ha låsts in för att svälta i långa perioder och godtyckliga frihetsberövanden. Familjen kan ha beordrat "omvändningsritualer" och våldtäkter med syfte att "bota" eller straffa en verklig/tillskriven sexuell läggning, könsidentitet, könsuttryck och/eller intersexvariation. Våldet begås oftast av familjemedlemmar, myndigheter, traditionella medicinmän, pastorer som "driver ut demoner" och "botar" det som betraktas som sjukligt eller som ondska. Hbtqi-asylsökande kan ha ertappats med att ha samkönade relationer eller bära "fel köns" kläder. Intersexpersoner vittnar om sexuella övergrepp och påtvingade medicinska ingrepp på grund av hens medfödda fysiska tillstånd. Förföljelsen kan ha pågått sedan barndomen eller strax före flykten. Ofta utgår förföljelsen ifrån och legitimeras av staten genom fängelsestraff och/eller fysisk bestraffning (Gröndahl 2020).

Hbtqi-asylskäl är mångfasetterade. Den juridiska termen är "tillhörighet till en viss samhällsgrupp på grund av sexuell läggning eller kön", genom verklig eller tillskriven sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck. Dessa kan utgöra separata asylskäl hos en och samma person. De som förföljer hbtqi-personer skiljer sällan på sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck. Därför samverkar skyddsgrunderna. Begreppet "kön" inkluderar transpersoner och intersexpersoner (prop. 2005/06:6: 34). Transpersoner som saknar möjlighet till könsbekräftande behandling kan tillskrivas en könstillhörighet och/eller sexuell läggning som innebär att de riskerar förföljelse, oavsett hur de själva identifierar sig. Intersexpersoner kan riskera förföljelse på grund av sin könsidentitet och/eller sitt könsuttryck.

Rättsutvecklingen i hbtqi-asylärenden: Från krav på döljande till icke trovärdig

Redan 2012 förekom otillåtna avslagsmotiveringar och allvarliga brister i bedömningarna av hbtqi-asylärenden. Transpersoners asylskäl "missades" och prövades felaktigt som "homosexuell läggning". Migrationsmyndigheternas krav på att "leva öppet" som homosexuell ledde till att asylsökande hänvisades till att fortsätta leva diskret och dölja sin sexuella läggning vid ett återvändande för att undvika förföljelse. Kraven på att "leva diskret" förekom systematiskt trots att de varit otillåtna i många år enligt svensk och internationell rätt (EU-domstolen 2013; Migrationsverket 2015; prop. 2005:6: 27; UNHCR 2012). När asylsökande uppgav att polisen hade begått övergrepp mot dem, ansåg migrationsmyndigheterna att poliserna hade "agerat i egenskap av privatpersoner". Hbtqi-asylsökande hänvisades att söka skydd hos hemlands-

myndigheterna i länder som kriminaliserade hbtqi-personer. De ansågs alltså ha en möjlighet och en skyldighet att söka skydd hos samma myndigheter som förföljde dem. Migrationsmyndigheterna hänvisade även ofta till internflykt trots att hbtqi-personer kriminaliserades i hela landet (Gröndahl 2012).

Avslagsmotiveringarna i hbtqi-asylrättspraxis har gått ifrån diskretionskrav till trovärdighetsavslag. I dag består avslagsmotiveringarna i hbtqi-asylärenden av två huvudkategorier: tillräcklighetsavslag respektive tillförlitlighets- och trovärdighetsavslag. I utredningen granskade jag tillförlitlighets- och trovärdighetsavslag där det stod klart att hbtqi-personer förföljs i ursprungslandet och avslag motiveras med att hbtqi-asylskälen inte anses ha gjorts sannolika.

Asylprövningen i dag av hbtqi-asylskäl

I utredningen identifierade jag ett antal krav som migrationsmyndigheterna ställer vid tillförlitlighets- och trovärdighetsbedömningen i hbtqi-asylärenden. Jag identifierade även föreställningar om hbtqi-personer hos migrationsmyndigheterna som blir krav i praktiken. Nedan redovisar jag representativa citat ur avslagsbeslut och domar som illustrerar migrationsmyndigheternas krav och förväntningar. Relevanta ord har kursiverats av mig.

Det första kravet är att en djup, inre känslprocess fram till självinsikt har ägt rum om den sexuella läggningen, könsidentiteten och/eller könsuttrycket. De två följande avslagsmotiveringarna illustrerar tusentals liknande exempel:

Enligt domstolens mening är det, särskilt när den asylsökande kommer från ett samhälle och en kultur där homosexualitet är förbjudet, rimligt att kräva att en sådan inre process har förevarit och kan beskrivas av den asylsökande. (Migrationsdomstolen 2019-11-28)

Migrationsdomstolen konstaterar således att en viktig del av bedömningen om en asylsökande har gjort sin sexuella läggning sannolik är den inre processen i samband med en sådan insikt. Enligt domstolens mening är det, särskilt när den asylsökande kommer från ett samhälle och en kultur där homosexualitet är förbjudet, rimligt att kräva att en sådan inre process har förevarit och kan beskrivas av den asylsökande. (Migrationsdomstolen 2019-03-19)

Migrationsmyndigheterna kräver även att den sökande kan beskriva den förväntade inre processen, inför myndighetspersoner, tolkar och ett offentligt biträde. Redogörelsen måste vara ytterst detaljerad och beskriva tankar, känslor och reflektioner. Två citat illustrerar kravet:

Domstolen anser mot bakgrund av detta att A:s sexuella läggning bör ha gett upphov till en inre process hos honom med många tankar och känslor kring denna del av hans identitet. Det kan därför ställas höga krav på hans muntliga redogörelse i denna del. (Migrationsdomstolen 2020-02-04)

[Migrationsverket bedömer] att du inte har lämnat tillförlitliga uppgifter rörande din könsidentitet. Du har inte kunnat redogöra för dina personliga uppfattningar, känslor eller reflektioner utan din berättelse har genomgående varit vag samt generellt hållen. [Du har] återkommit till att du klätt dig i klänning och klätt dig som kvinna samt tyckt om att ha peruk, men du har inte kunnat vidare berätta samt utveckla känslor och tankar kring din könsidentitet. [...] Du har inte heller kunnat berätta om hur din könstillhörighet påverkat dig i ditt liv eller hur du insåg att du var en kvinna och hur det kändes för dig. Du har endast berättat att det inte påverkat dig nämnvärt under din barndom samt att du kände dig lycklig då du klädde dig i kvinnokläder. Du har inte heller kunnat redogöra för hur du resonerat kring de risker det innebär att vara transperson i Ghana eller hur du såg på en framtid i Ghana, mot bakgrund av dina egna uppgifter om att det inte accepteras i ditt hemland. [...] Dina uppgifter om din könsidentitet, vilka är centrala i din berättelse, är få, utan personliga reflektioner samt allmänt hållna. (Migrationsverket 2019-02-15)

Föreställningen om en linjär inre process fram till insikt utgår ifrån en västerländsk förståelse av sexualitet och kön. Internationell forskning visar hur stereotypa föreställningar om en homosexuell, vit, västerländsk cis-man är utgångspunkt för prövningen i hbtqi-asylärenden. Stereotypa föreställningar om homosexuella är vanligt förekommande i flera EU-länders asylprövning av hbtqi-asylskäl (Gould 2019: 28f., 34, 40f.; Jansen 2014, 2019: 171). Att föreställningen om en inre process fram till självinsikt är stereotyp och oförenlig med EU-domstolens praxis framförs i andra juristers forskning om prövningen av hbtqi-ärenden (Jansen 2019: 171).

Migrationsmyndigheterna kräver även att hbtqi-asylsökande redogör för egna (negativa) känslor av olikhet, stigma och skam. Om den sökande inte själv har känt olikhet, stigma och skam måste hen åtminstone förhålla sig till och reflektera kring dessa känslor:

[X har inte] förmått att lämna tillförlitliga uppgifter om hur han kom till insikt om sin sexuella läggning. Hans uppgifter om att han lättare kunde umgås med killar i Afghanistan saknar reflektion kring upplevelser om olikhet, skam och stigma avseende sin sexualitet. (Migrationsdomstolen 2019-12-11)

Med beaktande av det och den sociala stigma som det innebär att vara homosexuell i ett land som Irak bör det kunna förväntas att en person som kommit till insikt om att ha en homosexuell läggning har reflekterat kring det på ett inre plan. Detta särskilt när läggningen inte är accepterad av samhället och religionstillhörigheten. (Migrationsdomstolen 2019-04-03)

Jag identifierade även att ju mer stigmatiserat hbtqi är i ursprungslandet, desto mer förväntas den sökande ha reflekterat och desto utförligare kunna beskriva sin hbtqi-identitet:

Migrationsverket anser även att din reflektion borde vara mer omfattande då det enligt dig är stigmatiserat med samkönade relationer. (Migrationsverket 2019-10-24)

Mot bakgrund av [...] att du berättat att du accepterar dig själv och din sexuella läggning samt dina uppgifter om hur stigmatiserat det är i Afghanistan att attraheras av en person av samma kön förväntar sig Migrationsverket [...] att du bör kunna berätta mer kring din inre process när du insåg din sexuella läggning. (Migrationsverket 2019-05-23)

Föreställningen att det skulle vara lättare att uttrycka sig verbalt kring ett ämne ju mer tabu och förbjudet det är saknar juridiskt och vetenskapligt stöd. Kravet framstår som ologiskt och strider mot utlänningslagens förarbeten (prop. 2005/06:6: 29). Ju mer hbtqi-fientlig miljö, desto mindre kan asylsökande antas ha resonerat kring och kunna prata om sin hbtqi-identitet (Jansen 2019: 73).

Sammanfattningsvis konstaterar jag att migrationsmyndigheterna ställer uttryckliga krav på detaljerade redogörelser för en inre känsloprocess fram till insikt om hbtqi-identiteten. Det krävs att sökande har känt eller åtminstone kan reflektera kring känslor av olikhet, stigma och skam. Ju mer stigmatiserat hbtqi är i ursprungslandet, desto mer krävs att den sökande har reflekterat kring sin egen hbtqi-identitet och desto mer utförlig krävs att redogörelsen är.

Dessa krav utgår ifrån den stereotypa och felaktiga föreställningen att hbtqi-personer har vissa universellt gemensamma erfarenheter och förmågor, vilket naturligtvis inte stämmer. Alla hbtqi-personer har inte erfarenhet av inre känsloprocesser, tankar och reflektioner eller förmåga att utförligt beskriva dessa. Jag slår fast att kraven saknar verklighetsförankring och lagstöd. Varken i utlänningslagen eller Migrationsverkets (2015) rättsliga ställningstagande framgår att sådana krav kan, bör eller ska ställas i hbtqi-asylärenden. Kraven strider mot rättschefens uttalanden att varje persons tankar och känslor kring frågeområdena är högst personliga och individuella, att det inte finns några rätt eller fel svar och att prövningen ska vara individuell (Migrationsverket 2015: punkt 4.1.3–4.1.4).

Strider mot internationell rätt

Rättsutredningen visar att migrationsmyndigheterna systematiskt feltolkar UNHCR:s (2012) riktlinjer om prövningen av hbtqi-asylskäl. Migrationsöverdomstolens (Kammarrätten 2013) missvisande sammanfattning av riktlinjerna tillämpas av underinstanserna som krav vid tillförlitlighets- och trovärdighetsbedömningen i hbtqi-asylärenden. MIG 2013:25 har kritiserats

inom den migrationsrättsliga forskningen (Malmquist 2016: 22). Tre exempel illustrerar migrationsmyndigheternas feltolkningar av UNHCR:s riktlinjer:

UNHCR uttalar där att för att kunna bedöma en asylsökandes sexuella läggning bör utredaren fokusera på sökandens personliga uppfattning, känslor och upplevelser av att vara annorlunda, uppleva stigmatisering och skam. (Migrationsverket 2019-10-07)

[Migrationsverket förväntar sig], i enlighet med UNHCR:s riktlinjer, att du även bör kunna berätta mer kring din inre process när du insåg din sexuella läggning. (Migrationsverket 2019-10-07)

UNHCR har i sina riktlinjer vidare uttalat att det vid trovärdighetsbedömning bör läggas vikt vid om den asylsökande kan beskriva sig själv och sin läggning samt hur denna påverkat hans eller hennes liv, förklara hur det gick till när han eller hon kom till insikt om sin läggning samt återge tankar och reflektioner kring läggningen i förhållande till situationen i hemlandet, familjerelationer och tankar om framtiden (UNHCR, "Guidelines on international protection no. 9", s. 15-17). (Migrationsdomstolen vid förvaltningsrätten i Stockholm 2020-02-24. Mål nr UM 6879)

Enligt migrationsmyndigheterna uttalar UNHCR att "vikt bör läggas vid" om sökanden kan beskriva sig själv, sin läggning, hur hen kom till insikt, återge tankar och reflektioner, att "utredaren bör fokusera på den sökandes personliga uppfattning, känslor och upplevelser av att vara annorlunda, uppleva stigmatisering och skam". Detta är felaktigt. UNHCR uttalar att frågor kring dessa teman ofta kan vara mer värdefulla att fokusera på än sexuella erfarenheter. Ingenstans i UNHCR:s riktlinjer står, så som migrationsmyndigheterna påstår, att utredare "bör" fokusera på just dessa erfarenheter och känslor. Migrationsmyndigheterna hänvisar till uttalanden i UNHCR:s riktlinjer som inte existerar. Varken på sidorna 15-17 som migrationsdomstolen hänvisar till eller någon annanstans i riktlinjerna uttalar UNHCR att trovärdighetsbedömningen bör fokusera på huruvida sökande kan beskriva sig själv, att sökande kan förväntas ha erfarenhet av och kunna "förklara hur hen kom till insikt". Ingenstans uttalar UNHCR att vikt ska läggas vid om den sökande kan "återge tankar och reflektioner kring läggningen i förhållande till situationen i hemlandet". UNHCR beskriver att känslor och upplevelser av olikhet, stigma och skam är möjliga teman som kan beröras men som inte kan förväntas ingå i varje enskild sökandes asylberättelse. Ingenstans över huvud taget antyder UNHCR att specifika teman måste beröras eller att vissa erfarenheter alltid finns och därför kan krävas att den sökande redogör för. UNHCR framhåller tvärtom att det inte finns någon uttömmande lista över frågor att ställa och inte heller några "rätta" svar som kan förväntas (UNHCR 2012: punkt 63). Riktlinjerna framhåller att det "inte finns några universellt

gemensamma erfarenheter eller egenskaper som utmärker hbtqi-personer” (UNHCR 2012: punkt 60 ii). Migrationsmyndigheternas uttalanden om hur trovärdighetsbedömningen ska göras ”enligt UNHCR:s riktlinjer”, kraven på en inre känslprocess med specifika tankar och känslor samt förmågan att redogöra detaljerat för dessa erfarenheter strider mot UNHCR:s riktlinjer. Trots det används de systematiskt för att dra den felaktiga slutsatsen att de asylsökande inte gjort sannolika sina hbtqi-asylskäl. De utgör den absoluta majoriteten av avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden. I det sist citerade målet utvisades den sökande till Irak som tillämpar dödsstraff för hbtqi-personer (ILGA 2019).

Kraven som min rättsutredning identifierade saknar stöd i svensk och internationell rätt. Varken i utlänningslagens förarbeten, Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden, UNHCR:s riktlinjer eller i EU-rätten framgår att sådana krav kan, bör eller ska ställas vid trovärdighetsbedömningen i hbtqi-asylärenden. Kraven är oförenliga med EU-rätten och UNHCR:s riktlinjer. De baseras på sådana otillåtna, stereotypa föreställningar som EU-domstolens Generaladvokat tidigt varnade för skulle strida mot skyddsgrundsdirektivet (Sharpston 2014). En trovärdighetsbedömning med utgångspunkten att hbtqi-personer har universellt gemensamma erfarenheter och egenskaper strider mot rätten till en individuell prövning (dir. 2011/95/EU: art. 4.3; dir. 2013/32/EU: art. 10 3a).

Hbtqi-personer tar inte risker

I utredningen identifierade jag även andra vanliga föreställningar hos migrationsmyndigheterna om hbtqi-personer som ofta blir krav vid trovärdighetsbedömningen. En sådan föreställning är att hbtqi-personer inte tar risker och alltid gör noggranna risköverbälganden. Det krävs att den sökande redogör för vilka risköverbälganden hen har gjort:

Migrationsdomstolen anser dock att han enligt sin berättelse företagit handlingar som visar på ett svagt risktänkande. Härvid beaktar domstolen framför allt att han ska ha spelat in en mobilfilm med sexuellt innehåll med sin partner, ha sparat den på sin arbetsdator och på sin mobil och även lämnat denna mobil till sin brorsdotter utan uppsikt. Han har anförat att han har tagit denna risk för att han ville spara filmen som ett minne och att han efter ett tag tog bort filmen från datorn. Domstolen anser mot bakgrund av den allvarliga situationen för homosexuella i Irak och hans uppgift om sin försiktighet att han har lämnat en kortfattad och icke reflekterad motivering till varför han agerat på detta sätt. (Migrationsdomstolen 2020-03-18)

Migrationsdomstolen anser sålunda att det inte är sannolikt att en person skulle våga klä ut sig till kvinna på det sätt som beskrivits i ett land där trakasserier mot personer på grund av sexuell

läggning eskalerat de senaste åren och där homosexuella handlingar anges vara kriminaliserade. (Migrationsdomstolen 2013-03-27)

Du uppger även att du och din pojkvän hade glömt stänga dörren till din lägenhet när ni var tillsammans i sängen. Mot bakgrund av ovan redovisad landinformation om homosexuellas situation i Uganda finner Migrationsverket detta beteende anmärkningsvärt. (Migrationsverket 2012-01-04)

Migrationsverket finner det motstridigt [...] att du ständigt var rädd men ändå valt att ge fysiska uttryck för er relation på en offentlig plats. [Du] visar på en bristande reflektion angående vilka risker som ett sådant beteende kan innebära i ett land som Gambia. (Migrationsverket 2017-05-12)

Synsättet att den som tar risker får skylla sig själv är inte ny inom rättsväsendet. I straffrätten har sexualbrottsoffers trovärdighet länge ifrågasatts. Brottsoffer skuldbeläggs och görs medansvariga till en våldtäkt som de har utsatts för genom rättsväsendets frågor kring vad offret hade på sig, om hen agerade "utmanande" och hur berusad hen var när hen våldtogs. Fokuset på brottsoffrets beteende före brottet har försvårat en fällande dom när brottsoffret inte anses trovärdigt i rättsprocessen (NCK 2020). På ett liknande sätt fokuseras i hbtqi-asylärenden på den sökandes agerande innan flykten. Hbtqi-asylsökande som anses ha tagit för stora risker betraktas som icke trovärdiga och nekas asyl.

Framtidsplaner och internaliserad hbtqi-fobi

Min utredning visar även att hbtqi-asylsökande förväntas kunna redogöra för realistiska, långsiktiga framtidsplaner för hur hen avser leva som hbtqi-person. Vidare förväntas hbtqi-personer alltid internalisera omgivningens hbtqi-fobi. Det anses inte trovärdigt att ha uteslutande positiva känslor inför sin hbtqi-identitet eller att uppleva sig bara "vara född så". Att vara troende hbtqi-person förväntas föranleda särskilt djupa reflektioner kring religionen, ens egen tro och känslor kring "religionens syn" på hbtqi. Migrationsmyndigheterna kräver i hbtqi-asylärenden att de sökande gör efterforskningar kring gällande hbtqi-lagstiftning i Sverige. Det anses inte godtagbart att befinna sig i Sverige utan att känna till att hbtqi utgör asylskäl:

Du har inte lämnat en tillfredsställande förklaring till varför du levt under så lång tid i Sverige som homosexuell, utan att söka information om det är tillåtet eller inte i Sverige. (Migrationsverket 2016-06-14)

Migrationsverket konstaterar att i det svenska samhället råder en öppenhet kring sexuell läggning. [Du är] en välutbildad ung man som studerat datakunskap i Afghanistan, varför du får förväntas med lätthet ta reda på information om din sexuella läggning och homosexuellas situation i Sverige. (Migrationsverket datum sekretessbelagt)

Du har berättat att du inte vågat berätta [om din homosexuella läggning] tidigare då du var rädd att detta även var förbjudet i Sverige. Migrationsverket anser att denna förklaring inte är rimlig. Du har vistats i Sverige drygt nio månader innan den första asylutredningen, vilket rimligen borde räcka för att förstå att homosexualitet inte är förbjudet i Sverige. Du har också självmant rest till Sverige för att söka skydd och då även bör ha varit medveten om HBT-personers rättigheter i landet. (Migrationsverket 2018-04-06)

Utöver kunskapskravet om lagstiftning identifierade jag flera andra otillåtna kunskapskrav i hbtqi-asylärenden. Hbtqi-asylsökande förväntas känna till och kontakta hbtqi-organisationer. Att ha ett barn att ta hand om eller att kontrolleras och misshandlas av familjen är enligt migrationsmyndigheterna inte godtagbara skäl till att inte engagera sig i hbtqi-organisationer. Även detta kunskapskrav strider mot UNHCR:s riktlinjer som framhåller att avsaknaden av kunskap om hbtqi-organisationer inte behöver indikera att hbtqi-identiteten är mindre trovärdig och att bedömningen inte får grunda sig på stereotypa föreställningar om hbtqi-personer (UNHCR 2012: punkt 4, 49, 60 ii, 63 viii). EU-domstolen har slagit fast att frågor om detaljkunskap om hbtqi-organisationer baseras på stereotypa föreställningar om homosexuella som trovärdighetsbedömningen inte uteslutande får grundas på. En oförmåga att svara på sådana frågor får inte användas för att bedöma den sökande som icke-trovärdig (EU-domstolen 2014: punkt 29). Trots det bedömer migrationsmyndigheterna okunskap eller ointresse för hbtqi-organisationer till sökandens nackdel vid trovärdighets- och tillförlitlighetsbedömningen.

Vidare ställer migrationsmyndigheterna otillåtna kunskapskrav på att sökande känner till och använder västerländsk hbtqi-terminologi. Avslag motiveras med att sökande uppvisar "grundläggande oförståelse" eller "brister i kunskap" om begreppen eller använder dem på "fel" sätt. Utredningen visar att migrationsmyndigheterna har tolkningsföreträdare före den sökande gällande hens hbtqi-asylskäl. Avslag motiveras med att den sökandes självidentifikation är "motstridig" för att hen använder både begreppen lesbisk och bisexuell om sig själv, att det är "anmärkningsvärt" att den sökande "inte kan särskilja begreppen homosexuell och bisexuell", att den sökande "uppvisar en bristande förståelse för vad sexuell läggning innebär". Sökande bestraffas för sin okunskap om migrationsmyndigheternas västerländska hbtqi-terminologi för att de använder orden på ett annat sätt. Det är givetvis förminskande att någons självidentifikation reduceras till att hen "inte förstår" den "rätta" västerländska innebörden av begreppen. Avslagsmotiveringarna strider mot Migrationsverkets ställningstagande, Migrationsöverdomstolens praxis och UNHCR:s riktlinjer (Kammarrätten 2016; Migrationsverket 2015; UNHCR 2012: punkt 11) som framhåller att det inte krävs att sökande känner till och använder specifik hbtqi-terminologi. Trots det tillämpas dessa otillåtna avslagsmotiveringar och leder till utvisningar till länder där hbtqi-personer straffas med livstids fängelse eller dödsstraff.

Enligt migrationsmyndigheternas västerländska synsätt definieras sexualitet och kön som identitet och känslor. Migrationsmyndigheterna konstruerar ett motsatsförhållande mellan identitet och sexuell praktik. Det framgår av avslagsmotiveringar där Migrationsmyndigheterna framhåller att sökande "pratar mer om sexuella aktiviteter vilket inte är samma sak som sexuell läggning", att det är "viktigt att differentiera sexuella relationer och sexuell läggning", att den sökandes "berättelse fokuserar istället snarare på fysisk attraktion och fysiska händelser" än tankar och känslor. "Utevaron av någon djupare inre process av tankar och reflektioner" innebär att en självidentifikation utifrån den sökandes samkönade relationer inte anses trovärdig enligt migrationsmyndigheterna. Att ha en mångårig, samkönad sexuell relation med sin sambo innebär inte att den sökande är homosexuell utan en detaljerad redogörelse för en djup, inre känslprocess. Asylsökande som definierar sin sexuella läggning utifrån samkönade sexuella relationer får avslag och kan utvisas till länder där dessa straffas med dödsstraff.

Omfattande forskning visar att de västerländska förklaringsmodeller och utredningsmetoder som tillämpas i hbtqi-asylärenden sällan är tillämpliga på asylsökande (Dawson & Gerber 2017; Gould 2019; Gröndahl 2020). Hbtqi-asylsökande riskerar därför redan från början att inte betraktas som trovärdiga, trots att de har ett skyddsbehov och är skyddsberättigade på grund av sin sexuella läggning, könsidentitet och/eller sitt könsuttryck.

Diskretionskrav är otillåtna sedan femton år tillbaka enligt förarbetena till utlänningslagen. UNHCR framhöll i sina riktlinjer 2012 och EU-domstolen slog fast 2013 att en person aldrig får tvingas dölja sin sexuella läggning för att undvika förföljelse. Otillåtna diskretionsresonemang förekommer alltjämt i svensk hbtqi-asylpraxis. I dessa fall ifrågasätts inte den sökandes hbtqi-identitet eller att hen lever i samkönade relationer. Avslagsmotiveringen förutsätter att den sökande ska undvika den förföljelse som migrationsmyndigheterna medger att landinformationen visar finns, genom att även i fortsättningen dölja sin hbtqi-identitet, sina samkönade relationer och/eller sitt könsuttryck:

Att vara en man som har sex med andra män är inte i sig skyddsgrundande. [...] Du har inte berättat för din familj eller andra släktingar i Irak att du har eller har haft sex med män. Därtill höll du en samkönad sexuell relation i Irak hemlig i nästan ett år, vilket tyder på att detta faktum inte är känt för andra. [...] Migrationsverket bedömer att du inte har gjort sannolikt att du vid ett återvändande har en personlig och konkret hotbild mot dig på grund av att du är en man som har sex med män. (Migrationsverket 2018-12-10)

Enligt Migrationsverket är det inte skyddsgrundande att vara en man som har sex med män i Irak. Bedömningen framstår som uppenbart felaktig. Den irakiska brottsbalken innehåller flera artiklar som kan användas mot hbtqi-personer, såsom fängelsestraff för förargelseväckande beteende och sju års

fängelse för sexuella handlingar utanför äktenskapet. Eftersom samkönade par och män som har sex med män inte kan ingå äktenskap i Irak är samkonat sex i praktiken olagligt (ILGA 2019; UD 2019). Samkönade sexuella relationer mellan män straffas med döden, vilket uppgår till förföljelse i juridisk mening och således är skyddsgrundande (EU-domstolen 2013). Strafflagstiftningen i Irak tar inte hänsyn till huruvida den brottsmisstänkte kan redogöra för känslprocesser, det är de samkönade sexuella relationerna som kriminaliseras. Migrationsverket ifrågasätter inte att asylsökanden har samkönade sexuella relationer eller att dessa straffas i Irak med fängelse- och dödsstraff. Migrationsverket anför dock att mannen tidigare hemlighållit sina samkönade relationer varför dessa därför inte är kända i Irak. Avslagsmotiveringen är ett skolboksexempel på ett diskretionskrav som sedan många år tillbaka är otillåtet eftersom det förutsätter att den sökande döljer sina samkönade relationer för att undgå förföljelse.

Utredningen visar även att migrationsmyndigheterna resonerar kring att hbtqi-asylsökande inte kommer att "leva öppet" eller "propagera offentligt" för hbtqi-personers rättigheter och därför inte riskerar förföljelse. Resonemanget att endast "öppna" hbtqi-personer som "propagerar offentligt" riskerar förföljelse känns igen från 2012 (Gröndahl 2012). Resonemangen är klassiska, otillåtna diskretionskrav som återkommer 2020 och förutsätter att den sökande döljer sin hbtqi-identitet för att undvika att straffas enligt strafflagar som migrationsmyndigheterna medger tillämpas. Att tillämpning av kriminaliserande lagstiftning utgör skyddsgrundande förföljelse slog EU-domstolen fast redan 2012 (EU-domstolen 2013). Diskretionskrav förekommer då det står klart att fängelse- eller dödsstraff tillämpas för samkönade relationer och misstänkta utsätts för anala tvångsundersökningar som tortyrklassas av FN. Migrationsmyndigheterna hänvisar hbtqi-asylsökande till hemlandsmyndigheterna i länder som kriminaliserar dem och begår tortyrklassade "tester" på misstänkta. Detta är oförenligt med svensk och internationell rätt (Migrationsverket 2015: punkt 4.2.3; UNHCR 2012: punkt 27).

Hbtqi-asylskäl som åberopas "sent"

Det är mycket vanligt att inte berätta om sina hbtqi-skäl omedelbart i asylprocessen. EU-domstolen, UNHCR, utlänningslagen och Migrationsverkets rättschef framhåller sedan länge att hbtqi-skälen inte får bedömas som icke trovärdiga enbart för att de åberopas sent (EU-domstolen 2014; Migrationsverket 2015: punkt 4.6; prop. 2005/06:6: 34; Socialförsäkringsutskottet 2009; UNHCR 2012: punkt 59, 63). Forskning visar på en positiv rättsutveckling gällande sent åberopade hbtqi-asylskäl i exempelvis Nederländerna (Jansen 2019: 120). Min rättsutredning visar en motsatt rättsutveckling i Sverige där utgångspunkten är att betvivla hbtqi-skälen för att de inte framförts tidigare, på ett sätt som strider mot svensk

och internationell rätt. Därutöver ställer migrationsmyndigheterna samma krav inom ramen för två olika beviskrav: när sökande enbart behöver göra antagligt hbtqi-skäl i ansökan om verkställighetshinder tillämpar migrationsmyndigheterna i praktiken ofta samma kriterier som inom ramen för det högre beviskravet göra sannolik för att avslå ansökan.

Min rättsutredning (Gröndahl 2020) visar hur transpersoners asylskäl, precis som i studien från 2012, fortfarande inte prövas korrekt eller inte prövas alls. UNHCR:s riktlinjer, utlänningslagen och Migrationsverket fastslår klart och tydligt att könsidentitet och sexuell läggning är olika, självständiga asylskäl som under inga omständigheter ska sammanblandas. Trots det finns en utbredd okunskap hos migrationsmyndigheterna som felaktigt sammanblandar könsidentitet och könsuttryck med sexuell läggning. Exempelvis beskrev ett asylsökande minderårigt barn sig som transsexuell och kvinna. Trots medicinsk bevisning kring könsbekräftande vård, prövades hon som en homosexuell man som inte gjort sannolik sin "transsexuella läggning". Vidare beskrev en transman tydligt att "han är en man i en kvinnas kropp som vill genomgå könsbekräftande vård". Han prövades som en lesbisk kvinna och i avslagsbeslutet användes pronomenet "hon" om honom. I båda fallen ledde migrationsmyndigheternas okunskap till felaktiga avslagsbeslut och utvisningar till länder där hbtqi-personer straffas med döden. Det är även vanligt att den sökande beskriver sitt könsuttryck som orsak till risk för förföljelse, men att detta felaktigt sammanblandas med sexuell läggning eller ett "personlighetsdrag". I dessa fall lägger migrationsmyndigheterna sin egen okunskap och felaktiga sammanblandning av olika asylskäl till grund för avslagsmotiveringen att den sökandes självidentifikation är "stereotyp" och därför inte trovärdig.

I asylprövningen ska frågorna formuleras objektivt och bedömningen vara individuell (dir. 2011/95/EU: art. 4.3; dir. 2013/32/EU: art. 10 3a; Migrationsverket 2015; UNHCR 2012). I utredningen visar jag dock att stereotypa föreställningar, subjektiva antaganden och spekulativa argument används systematiskt i hbtqi-asylärenden. Det framgår av hur migrationsmyndigheterna formulerar frågor och av avslagsmotiveringarna:

Det är inte heller sannolikt att din pojkvän av misstag skulle ha råkat skicka en komprometterande bild till din kusin, med tanke på att han bör varit medveten om vikten att hålla er relation hemlig. (Migrationsverket 2019-10-25)

16–17 år är en ganska sen ålder att upptäcka sina känslor som homosexuell i Bangladesh. (Migrationsverkets utredare, asylutredning 2017)

Om [din pappa] skämdes över din läggning borde han inte ha ett intresse av att sprida uppgifter om din läggning till polisen eller media. (Migrationsverket 2018-03-20)

Spekulationer som i citaten om hur någon borde ha agerat eller känt är oundvikligen subjektiva och därför otillåtna (Migrationsverket 2015: punkt). Trots det används sådana spekulationer om någons agerande – exempelvis att den sökande tagit risker – systematiskt för att dra slutsatsen att den sökande inte är trovärdig om sina hbtqi-asylskäl. Min uppenbara slutsats är att rätten till en objektiv bedömning inte uppfylls i hbtqi-asylärenden. Inte heller rätten till en individuell prövning uppfylls i hbtqi-asylärenden. En asylprövning som förutsätter på förhand bestämda erfarenheter och förmågor hos den sökande – som en inre känsloprocess och förmågan att redogöra för specifika känslor – är inte en individuell prövning som tar hänsyn till personliga omständigheter, erfarenheter och förmågor.

Min utredning visar även en genomgående avsaknad av enhetlighet i bedömningen av hbtqi-ärenden. Migrationsmyndigheterna gör olika tolkningar av samma landinformationsrapporter och samma objektiva bevisning. Identiska sakomständigheter och berättelser bedöms olika av olika handläggare på Migrationsverket och olika migrationsdomstolar. Avsaknaden av en sakomständighet anses i ett ärende minska sökandes trovärdighet medan existensen av samma sakomständighet i ett annat ärende också bedöms minska trovärdigheten angående hbtqi-asylskälen. Hbtqi-asylsökande dubbelbestraffas då både existensen och avsaknaden av samma omständighet kan bedömas till sökandes nackdel vid trovärdighets- och tillförlitlighetsbedömningen. Det förekommer även att hbtqi-asylskäl åberopas utan att prövas över huvud taget: enskilda handläggare ”vägrar” felaktigt utan lagstöd att utreda hbtqi-asylskäl, exempelvis vid asylprövning efter preskription av ett utvisningsbeslut. Avsaknaden av enhetlighet i hbtqi-asylärenden leder till att vissa beviljas flyktingstatus medan andra lika skyddsbehövande får avslag och utvisas till förföljelse. Definitionen av rättssäkerhet är grundläggande förvaltningsrättsliga principer om enhetlighet och förutsebarhet. Dessa uppfylls inte i hbtqi-asylärenden.

Avslutande reflektioner

Avsikten med kapitlet har varit att sammanfatta slutsatserna i RFSL:s rättsutredning och visa hur systematiska fel i prövningen av hbtqi-ärenden leder till felaktiga avslagsbeslut. Som jag visat i detta kapitel präglas rättsläget för hbtqi-flyktingar i Sverige av stor rättsosäkerhet: Rätten till enhetlighet, förutsebarhet samt en objektiv och individuell bedömning uppfylls inte i hbtqi-asylärenden. Den bristande enhetligheten leder till en dubbelbestraffning av hbtqi-asylsökande där alla svar kan vara fel och leda till avslag. Otillåtna avslagsmotiveringar tillämpas frekvent av migrationsmyndigheterna vilket leder till felaktiga utvisningar av skyddsbehövande hbtqi-personer.

Jag som författare och praktiserande hbtqi-asylrättsjurist sedan nio år tillbaka saknar anledning att överdriva slutsatserna i forskningen. I min yrkesroll och som människa önskar jag om någon att vi inte befann oss där

vi är i dag. Ett grundläggande problem när nya migrationslagförslag läggs fram är att politiker och allmänheten tror att asylprocessen är rättssäker i dag. Det är den inte. Definitivt inte för sårbara grupper som hbtqi-flyktingar som ofta har flera asylskäl och rätt till skydd, vilket de konsekvent nekas. En orsak till detta är att metoden för att utreda och bedöma hbtqi-asylärenden inte är rättssäker. Den bygger nämligen på västerländska, stereotypa modeller som förutsätter att hbtqi-personer har vissa universellt gemensamma erfarenheter som migrationsmyndigheterna kan utreda för att objektivt fastställa vem som är "genuin" hbtqi-person och vem som inte är det (Gröndahl 2020). Många hbtqi-personer, särskilt från andra delar av världen, känner inte igen sig i de erfarenheter och beskrivningar som migrationsmyndigheterna kräver av dem. De är chanslösa redan från början i asylprövningen eftersom migrationsmyndigheterna tillämpar modeller vars utgångspunkter oundvikligen utesluter många skyddsbehövande som riskerar förföljelse på grund av sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck.

Jag är övertygad om att en ytterligare orsak till den rådande rättsosäkerheten är att utredare hos Migrationsverket – och migrationsdomstolarna där kompetensen är ännu lägre om hbtqi-asylskäl – är oerfarna gällande bedömningen av hbtqi-asylskäl. Många saknar kunskap om grundläggande rättigheter inom asylrätten. Jag kan personligen vittna om flera exempel på detta från de hbtqi-asylärenden jag varit involverad i. Ett exempel på stereotypa, subjektiva uttalanden är då en västerländsk, vit, kvinnlig utredare talar om för min klient hur hon hade känt om hon var en homosexuell man i Gambia. Eller när utredaren talar om för min klient att "16–17 år är en ganska sen ålder att inse sin homosexuella läggning i Bangladesh". Eller utredare som talar om att det inte är trovärdigt att min klient känt glädje när han insåg att han var kär i sin killkompis i Uganda "för det är ju förbjudet där". Eller att en förälder i Uganda som skäms över sitt homosexuella barn inte skulle anmäla barnet till polis och media av den anledningen. Jag har även mött utredare som svär åt klienten vid utredningen. Som använder fel pronomen om transklienter. Som felaktigt vägrar utreda hbtqi-asylskälen. Utredare som informerats om behovet av kvinnlig tolk för en somalisk hbtqi-ungdom som utsatts för sexuella övergrepp av män. Som trots det låter en manlig tolk kliva in i utredningsrummet och bokstavligen tvingar den hyperventilerande, gråtande, återtraumatiserade klienten att "försöka ändå". Utredare som skam- och skuldbelägger mina klienter genom upprepade frågor om varför de inte skäms över att de är hbtqi-personer eller varför de tagit risker. En eller flera av dessa saker händer vid varje enskild asylutredning som jag varit involverad i under de senaste dryga åtta åren. Det jag vill att migrationsmyndigheterna ska förstå är: Det handlar inte om enskilda utredningar. Det är ett systemfel som förstärks av stereotypa utredningsmetoder som utesluter många skyddsbehövande hbtqi-personer vilket oundvikligen leder till att de utvisas till förföljelse, tortyr eller sin egen avrättning.

Jag konstaterar att migrationsmyndigheterna i hbtqi-asylärenden har kommit bort från kärnan i asylprövningen. De viktigaste frågorna är: Varför flydde du? Vad riskerar du? Detta är inte vad som utreds i dag. I stället utreds om hbtqi-asylsökande har "rätt" erfarenheter och kan beskriva dessa. Det är inte ett misslyckande. Det är ett svek mot några av de mest utsatta skyddsbehövande och skyddsberättigade människorna på flykt. Ett svek av ett samhälle som gör anspråk på att vara en rättsstat, när det inte ens lever upp till grundläggande mänskliga rättigheter som rätten till internationellt skydd för den som riskerar förföljelse, tortyr och död.

Detta kapitel tillägnas alla de tusentals hbtqi-flyktingar som fått avslag och utvisats.

Lästips

- Gröndahl, Aino (2020) *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden. En rättsutredning av Migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens prövning av sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck*. Rapport utgiven av RFSL. [<https://www.rfsl.se/wp-content/uploads/2020/11/Rapport-AVSLAGSMOTIVERINGAR-I-H-BTQI-ASYLA%CC%88RENDEN-2020.11.09-1.pdf>]

Referenser

- Dawson, J. & Gerber, P. (2017) Assessing the refugee claims of lgbti people: Is the DSSH model useful for determining claims by women for asylum based on sexual orientation? *International Journal of Refugee Law*, 29(2): 292–322.
- Dir. 2011/95/EU Skyddsgrundsdirektivet.
- Dir. 2013/32/EU Asylprocedurdirektivet.
- EU-domstolen (2013) Förenade målen C-199/12-C-201/12, 2013-11-07.
- EU-domstolen (2014) Förenade målen C-148/13-C-150/13, 2014-12-02.
- Gould, A. (2019) *Queer? Prove it. Should the EU create a framework for the credibility assessment of asylum claims based on sexual orientation and gender identity?* Masteruppsats, Université Libre de Bruxelles.
- Gröndahl, A. (2012) *Asylprövningen vid flyktingskap på grund av sexuell läggning. En analys av riskprövningen och möjligheten till skydd i hemlandet*. Uppsala universitet.
- Gröndahl, A. (2020) *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden. En rättsutredning av Migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens prövning av sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck*. Rapport utgiven av RFSL.
- ILGA (2019) *State-Sponsored Homophobia 2019*. De facto criminalisation: Iraq, 2019-03-19 s. 523 [<https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=42986>]

- Jansen, S. (2014) *Good Practices Related to LGBTI Asylum Applicants in Europe*. ILGA Europe.
- Jansen, S. (2019) *Pride or shame? Assessing lgbti asylum applications in the Netherlands following the XYZ and ABC judgements*. COC Netherlands.
- Kammarrätten (2013) MIG 2013: 25, Mål nr UM 3853-13. Kammarrätten Stockholm, 2013-12-19
- Kammarrätten (2013) Mål nr UM 3853-13. 2013-12-19, Kammarrätten Stockholm.
- Kammarrätten (2016) Mål nr UM 5663-16. 2016-12-21, Kammarrätten Stockholm.
- Malmquist, V. (2016) *Fruktan och skam. En granskning av migrationsdomstolarnas bedömningar av HBTQI-asylärenden*. Kandidatuppsats, Lunds universitet.
- Migrationsverket (2015) Rättsligt ställningstagande angående utredning och prövning av den framåtsyftande risken för personer som återoppar skyddsskäl på grund av sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck. SR 38/2015
- Millbank, J. (2009) From Discretion to Disbelief: Recent Trends in Refugee Determinations on the Basis of Sexual Orientation in Australia and the United Kingdom. *The international Journal of Human Rights*, 13(2-3): 391-414.
- NCK (2020) Sexuellt våld: Rättens syn på trovärdigt offer. Nationellt Center för Kvinnofrid. [<https://nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/sexuellt-vald/sexuellt-vald/>, hämtat 2020-01-08]
- Prop. 2005/06:6 *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning*.
- Sharpston, E. V. E. (2014) Opinion of advocate general Sharpston delivered on 17 July 2014. Joined cases C148/13, C149/13 and C-150/13. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CC0148&from=SV>, hämtat 2020-01-08]
- Socialförsäkringsutskottet (2009) Migration och asylopolitik. Socialförsäkringsutskottets betänkande 2009/10:SfU14.
- UD (2019) Irak – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 30 juni 2019. Rapport nr 43923.
- UNHCR (2012) Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

Rättssäkerheten i andrummet

En intervju om asylintervjun ur ett god man-perspektiv

Anna Lundberg

Inledning

När asylsökande barn och unga söker skydd i Sverige utan sina föräldrar tillsätts lekmän som gode män av kommunens överförmyndarnämnd. Uppdraget som god man utgår ifrån föräldrabalken och barnkonventionen: man ska vara ”erfaren, rättrådig och i övrigt lämplig för uppdraget” (11 kap. 12 och 13 §§ föräldrabalken). Mer än så krävs även särskild lämplighet för att arbeta med barn i en utsatt situation, kunskap om barns behov i olika åldrar samt goda kunskaper om det svenska samhället. Vidare ska man vara opartisk i förhållande till myndigheter och framför allt ha förmågan att föra den minderåriges talan för att få adekvat omsorg, sjukvård, skolgång med mera.

Att vara god man innebär således att företräda barnet eller ungdomen, den så kallade huvudmannen, i ekonomiska och vissa juridiska sammanhang, men framför allt att som vårdnadshavare föra barnets talan i möten med myndigheter.

I introduktionskapitlet till denna antologi beskriver vi att asylsökande som registrerats som minderåriga utan föräldrar har drabbats särskilt hårt av den lagstiftning som antogs av Sveriges riksdag sommaren 2016. Gode män som har företrätt barn och ungdomar under asylprocessen efter den tillfälliga lagens tillkomst har en nära insyn i vad den och andra förändringar har lett till för ungdomar, och erfarenheter av vad som hände med rättssäkerheten.

Med den här intervjun vill jag belysa rättssäkerhetsfrågor i asylprocessen ur ett god man-perspektiv. Barbro, som jag intervjuar, blev god man i slutet av år 2015. Hon var då 60 år, bodde i en kommun nära Göteborg och hade egna vuxna barn. Som god man ville hon bidra till att barn/unga utan föräldrar togs väl om hand.

Vi arbetar med intervjun under sommaren 2020 genom återkommande telefonsamtal och veckovisa e-postmeddelanden. Då har Barbro varit god man för femton asylsökande minderåriga i Göteborg och omnejd. Till att börja med handlar vår korrespondens om den numera mycket osäkra situationen för barn och unga som sökte skydd i Sverige 2015/2016. Sedan

bestämmer vi att asylprocessen i praktiken ska vara fokus för samtalet. Barbro skickar långa svar på mina frågor, som jag redigerar kontinuerligt och skickar tillbaka, för kommentarer och nya tillägg. Från min sida kommer jag också på nya frågor och följdfrågor efter hand som veckorna går. På detta sätt får både Barbro och jag en djupare förståelse av asylprocessen och innebörden av rättssäkerhetsfrågor i vardagens praktik.

Hur är asylprocessen, jämfört med andra möten som ensamkommande ungdomar har med svenska samhällsrepresentanter, och hur blev det med rättssäkerheten i andrummet?

Anna: Hur gick det till när du blev god man, vilken sorts vägledning och hjälp fick du inför ditt uppdrag?

Barbro: Under tre månader deltog jag en gång i veckan i en tvåtimmars-utbildning i regi av Överförmyndarförvaltningen på Medborgarskolan. Vi fick både praktiska tips och lära oss om lagrum som föräldrabalken och socialtjänstlagen. Utbildningen utgick ifrån mottagandet före den tillfälliga lagen. God man-nätverket i Göteborg möjliggjorde vidareutbildning och hjälp under regelbundna nätverksträffar.

Efter den tillfälliga lagen blev uppdragen svårare för gode män och levnadsomständigheterna sämre för ungdomarna som väntade på beslut, eftersom kommunerna beslutade om tuffa besparingsåtgärder. Jag såg på nära håll en asylprocess som genomsyras av att ifrågasätta ungdomar på ett sätt jag inte såg i skola och andra sammanhang.

Anna: I våra tidigare samtal och dina meddelanden använder du ofta ordet huvudman för att poängtera att det handlade om uppdrag. Hur var den första tiden med dina huvudmän?

Barbro: Inför uppdragen träffade jag ungdomarna som alltså var mina huvudmän en kort stund utan tolk för att bara få en första uppfattning. Det blev alltid ett positivt gensvar. Asylutredningar skulle komma att dröja men det blev ändå många möten med olika samhällsansvariga under första året. Vid det andra mötet, då vi hade tolkhjälp, använde jag bilden av ett skåp med många lås när jag talade med min huvudman. Jag sa att jag helst skulle vilja ge dig alla nycklar på en gång, men att det skulle bli en nyckel i taget för att "öppna dörren till det svenska samhället".

Ekonomiskt hade varje ungdom 24 kronor om dagen i stöd, det räckte inte när kostnaderna blev allt fler och väntan blev flera år lång. Jag tyckte det var svårt att få ungdomarna att spara. De ville såklart precis som andra ungdomar fika, gå på bio och göra andra roliga saker som kostar, och ha en cool klädstil.

När jag blivit god man ansökte jag direkt om skolgång och hälsounder-sökning samt tandvård för min huvudman. Det blev även regelbundna möten med barn-/socialsekreterare och ungdomen kring lämpligt boende.

I asylprocessen skulle jag bekräfta asylansökan i egenskap av vårdnadshavare, men även ansöka om bidrag för ungdomen. Ett offentligt biträde stod för den juridiska representationen. Biträdet skulle företräda ungdomen under hela asylprocessen. Det var jag som skickade in formuläret för registrering av asylansökan till Migrationsverket. I detta brev rekommenderade jag alltid ett namngivet offentligt biträde som jag visste hade den nödvändiga kompetensen. Men 2016/2017 hade i samtliga av mina fall redan någon från Migrationsverkets egen lista tillfrågats. Det var en lista som helt saknade krav på kompetens inom asylrätt. Det var alltså ren slump att flera av mina huvudmän fick biträden som var engagerade och försökte göra så gott de kunde. Jag har upplevt en stor godtycklighet och så är det även för andra gode män i mina nätverk. Det är en lyckträff om asylsökande unga har en chans rent juridiskt och skillnaden är väldigt stor om du får ett kunnigt offentligt biträde förordnat.

Jag följde hela asylprocessen på nära håll: Det förberedande mötet med barnets offentliga biträde, asylintervjun samt eventuella kompletteringar, och vid genomgång av protokollet inför biträdets skrivelse till Migrationsverket. Vid delgivning av beslut, alltså när ungdomarna fick besked om avslagen, var jag oftast med som frivillig stödperson. Efter de omtvistade åldersuppskrivingarna upphörde det formella god man-uppdraget då ungdomarna, enligt myndighetspersonerna, blivit vuxna.

Anna: Om vi ser framför oss den unga personens möte med institutioner i Sverige, vad tycker du är utmärkande här, exempelvis skolan och vården, jämfört med Migrationsverket?

Barbro: För det första dröjde det alldeles för länge till första intervjun. Mina huvudmän fick vänta mellan tretton och 28 månader – de flesta drygt två år – på ett första möte på Migrationsverket. Som god man hade jag då etablerat en god kontakt med ungdomarna både under personliga och officiella möten. Ungdomarna hade vid det här laget rotat sig i skolan. Under utvecklingssamtalen och möten med socialsekreterare var jag med, så ungdomarna hade också byggt ett stort förtroende till mig. När asylintervjun kom hade vi stor erfarenhet av möten med olika svenska myndigheter.

Vid inskrivningen i grundskolan eller i gymnasiets språkprogram, beroende på åldern, fick ungdomarna ett varmt välkomnande. Allt som oftast ställdes öppna frågor. När specifika frågor ställdes som ungdomen hade svårt att förstå eller inte kunde svara på, formulerades de genast om eller förklarades med andra ord. Den minderårige fick alltid ögonkontakt med den eller de lärare som höll i samtalet. Anteckningar gjordes för hand på papper. Som god man var jag välkommen att under samtalet lämna kompletterande upplysningar om det fanns behov för det.

Samma barnperspektiv och respekt för ungdomen präglade bemötandet från barn-/socialsekreterare när jag skulle godkänna familje- eller HVB-

hemmet och vid de halvårsvisa utredningarna om boendesituationen. Målsättningen var ett gott samarbete mellan alla involverade. Ungdomen bemöttes som andra ungdomar i samma ålder hade bemötts av den professionella. Anteckningar fördes på papper och ungdomen hade ögonkontakt med "sin" barn-/socialsekreterare. Jag upplevde här inte någon skillnad efter att den tillfälliga lagen kom trots signaler uppifrån om mer restriktiva lagar. Själva bemötandet av socialsekreterare var präglat av samma respekt som tidigare. Men det var också så att det blev en stor personalomsättning inom socialtjänsten efter den tillfälliga lagen.

När jag följde med till barnläkare och skolsköterskor hade även de ögonkontakt med barnet eller ungdomen. Följdfrågor ställdes hela tiden för att undvika missförstånd. Man vinnlade sig om att ungdomen verkligen förstod tolken bra. Om det fanns en rädsla för blodprov och sprutor bemöttes det med förklaringar om varför undersökningen var nödvändig. Ungdomarna berättade ingående för vårdpersonalen om varför de hade flytt och vad som hade hänt dem på vägen till Europa och genom Europa. För mig som god man var dessa möten med vården ögonöppnare för särskilda behov av stöd. Ungdomen kunde ha varit med om att en nära kamrat hade brutit ihop av utmattning eller skjutits på vägen. God man-nätverket förmedlade information om vilken hjälp som fanns att få, och hur vi kunde stötta.

När det saknas en tradition av att över huvud taget prata om sig själv och särskilt inte som minderårig, då behövs det tid och framför allt tillit, för att prata om svåra trauman. Av mina femton huvudmän fick sex senare hjälp av psykolog. Ytterligare fyra fick hjälp inom en samtalsgrupp. Vidare finns det kända förträngningsmekanismer för att härda ut om man upplevt trauma, exempelvis undvikande av tankar på självupplevda katastrofartade händelser. Jag kunde också skönja vad jag tolkade som en känsla av att inte bli accepterad om man visade någon som helst svaghet. Ju längre asylprocessen dröjde, desto mer outhärdlig blev väntan. En del ungdomar sökte hjälp hos skolkurator och andra orkade inte längre.

Anna: Du har berättat att mötena med Migrationsverkets handläggare såg annorlunda ut i jämförelse med välfärdsprofessionerna, kan du berätta mer?

Barbro: Under asylutredningen, på intervjun, bemöttes mina huvudmän på ett fullständigt annorlunda sätt. I bästa fall förstod de lite vad som gällde, genom det så kallade förmötet hos biträdet då vi planerade för intervjun. Ungdomen fick då veta att asyl kräver att minderåriga kan bevisa sin identitet med id-handlingar, kan bevisa att de kommer från sin hemort och berätta tydligt om varför de flydde.

Nervositeten var förstås ändå stor när dagen slutligen kom efter många månader av oviss väntan. Nu skulle framtiden stakas ut. Efter att ha väntat i ett stort väntrum kom Migrationsverkets handläggare och hämtade oss, och

vi fördes via en lång korridor tillsammans med biträdet och en tolk till ett litet rum.

Det var oerhört mycket ny information som förmedlades under själva intervjun och därför var den sökandes förutsättningar helt beroende av hur väl biträdet hade förberett. Till att börja med gjordes en presentationsrunda och handläggaren höll en genomgång av vad som skulle hända. Sedan brukade handläggaren säga att hen hade en "skyldighet att anteckna", för att sedan liksom gömma sig bakom datorskärmen. Så var det under hela intervjun. Frågorna följde i tur och ordning enligt en strikt mall som antagligen också användes för vuxna asylsökande. Föreställ dig en pricklista av förbestämda frågor.

Ibland hade den asylsökande ungdomen inte en chans att förstå handläggaren. Skälen varierade: brister hos tolken, ottydliga beskrivningar av regler, avbrott av olika slag. I protokollet kunde denna del av intervjun omfatta flera sidor. Information om straffbarhet ifall sökanden talade osanning och konsekvenserna med indraget uppehållstillstånd var en del av informationsflödet. Allt var korrekt, men upplägget blev förvirrande och oerhört trötande.

Efter januari 2020 tillkom information om barnkonventionen som svensk lag, dock helt från ett svenskt perspektiv. Handläggaren kunde exempelvis säga att ungdomen när som helst kunde avbryta samtalet och ställa frågor eller begära en paus, detta för att som barnkonventionen säger möjliggöra delaktighet (se artikel 12). Men ungdomar från Afghanistan, Eritrea, Somalia eller Syrien har uppfostrats att absolut inte avbryta vuxna och ställa frågor. Att själv ta plats i mötet med vuxna var otänkbart för mina huvudmän. På så sätt blev barnkonventionen bara tomma ord.

En konsekvensanalys enligt barnkonventionen skulle ge anknytningspersoner i familjehemmen eller förtroendepersoner utrymme under intervjun. Som god man var jag den enda i rummet som under åren hade byggt upp en relation till ungdomen. Det blev närmast chockartat, både för mig och ungdomen, när handläggare då bad mig att hålla tyst. Att det var allvar märkte jag vid två tillfällen då handläggaren sa att jag skulle tvingas att lämna rummet om jag yttrade mig igen. Det underlättade inte rättssäkerheten när jag som satt inne med information som skulle kunna klara upp missförstånd under intervjun skulle hålla tyst. Jag fick förklarat på ett nätverksmöte, av en av Migrationsverkets tjänstemän, att det var omedelbarhetsprincipen som ställde till det. Den principen betyder att allt som skulle ligga till grund för bedömningen skulle föreläggas under asylintervjun.

Under intervjun var det bestämt på förhand vem som hade ordet och när. Biträdet fick vänta med att ställa frågor som kunde tydliggöra berättelsen till slutet av intervjun, och bara undantagsvis avbryta handläggaren. Det innebar att tiden ofta inte räckte för biträdet, trots att intervjun vanligtvis tog närmare tre och en halv timme. Viktig information som inte kom fram på plats beaktades senare inte som beslutsunderlag även om biträdet återopade

den i en skriftlig inläga inför beslutet. Även felaktig information som biträdet ville ändra kvarstod. Det gällde både tolkningsfel i protokollet och många små felaktigheter i beskrivningen av vad som hänt, vilket sammantaget fick allvarliga konsekvenser. Processen gav Migrationsverket utrymme att ifrågasätta ungdomens trovärdighet. Ett exempel var när en huvudman efter flera år i Iran hade återvänt till sin tidigare hemby i Afghanistan med anledning av faderns bortgång. Där dödshotades han ganska omedelbart. Biträdet redovisade i inlägan till Migrationsverket att pojken varit på besök en kort tid i hembyn, några månader, och därför inte kunde svara på en del av de frågor om hembyn som ställdes i asylintervjun. I det efterföljande avslagsbeslutet drog Migrationsverket slutsatsen att ungdomen inte kunde berätta detaljerat om sin hemvist utan att ha beaktat det faktum att han tillbringat en mycket kort period av sitt liv på födelseplatsen.

En stor skillnad jämfört med andra samtal jag bevitnat var att handläggaren på Migrationsverket i de flesta fall bara upprepade frågan om huvudmannen inte svarade. En typisk fråga var "Hur var din resväg?". När ungdomen inte förstod förmådde handläggaren inte formulera om till: "Hur kom du hit?" Andra gode män har berättat för mig om hur ungdomar till slut hittat på ett svar under intervjun bara för att slippa ännu en upprepning av en fråga de inte begrep. Dessutom utgick frågemallen ifrån en svensk kulturell kontext. Frågan "Vad jobbade din mamma med?" passade ju inte alls för minderåriga som kom från en by i Afghanistan, Eritrea eller Somalia där de flesta kvinnor arbetar hemma. Det väckte obehag och i vissa fall skamkänslor tror jag, att ens mamma inte yrkesarbetade. Det hade varit enkelt att fråga i stället: "Vad gjorde din mamma?"

Anna: Varför tror du det blev så många fel under asylintervjun?

Barbro: Det verkade som att Migrationsverkets fokus var att ge så få människor asyl som möjligt. Med ett trixande på detaljnivå såsom att invänta myndighetsdagen, skriva upp åldern eller ställa närgångna frågor om ungdomens sista möte med föräldrarna på ett sätt som gjorde att det verkade som ett planerat avsked och en organiserad resa, frammanades utvisningsbesluten.

Ett exempel är också när barn ombads räkna upp namnet på alla släktingar. Barnet ville vara till lags och komma på så många namn som möjligt. Men när handläggaren lät bli att sedan i nästa steg fråga om släktingarna varit i konflikt med barnets familj eller om släktingarna ens fanns kvar på hemorten, blev uppräknandet av kvarvarande släktingar underförstått ett tecken på att någon kunde ta emot barnet vid ett återvändande. Det förutsattes att barnet skulle kunna åka tillbaka till sin familj, vilket inte alls var fallet. Släktingar blev på detta sätt en stor nackdel för barnet i asylprocessen. Beslutsfattaren kunde på detta sätt utan närmare utredning eller vetskap motivera avslagsbeslut med att det fanns ett nätverk som kunde ta emot barnet.

Jag kan illustrera vuxenperspektivets närvaro i intervjun med frågor till en 7-åring. Handläggaren frågade om barnets och hens syskons födelseår. Detta hände 2019, ett par veckor efter det att barnet hade kommit till Sverige från Somalia. Barnet som intervjuades visste sin egen och syskonens exakta ålder, men inte årtalet enligt muslimsk tideräkning, och förstås inte heller året efter Kristi födelse.

Anna: Jag tror inte heller att 7-åringar som är födda i Sverige skulle veta året som de föddes.

Barbro: Nej, så är det. Barnets ”vet ej, vet ej” på denna och andra frågor innebar att det inte gick att få fram något relevant underlag över huvud taget för en utredning. Ändå blev det ett avslagsbeslut. Just att fråga efter åldern enligt ett västerländskt tankesystem ledde ofta till att annars pratsamma tonåringar blev tysta och svarslösa. Frågan kunde upprepas flera gånger vilket var direkt obehagligt eftersom ungdomen inte klarade att svara på den.

Anna: Hur var frågorna om asylskälen?

Barbro: Långt in på intervjun kom handläggaren in på asylskälen – det som var viktigast. Denna del i intervjun började med: ”Nu har vi kommit fram till den delen där du får berätta fritt ...”, eller: ”Varför kan du i dag inte återvända till Afghanistan?” Svaret blev ofta kort som på tidigare frågor. Då fortsatte handläggaren: ”Utveckla, berätta mer detaljerat, tack”. I samtliga asylintervjuer jag följt syntes i dessa situationer tydliga trötthetssymtom hos barnet eller ungdomen. De hade redan signalerat ett obehag av att inte ha kunnat svara på alla frågor, något jag såg tydligt. Nu när det verkligen gällde, försämrade detta koncentrationsförmågan ytterligare. Och rädslan för att bli tillbakaskickad gjorde sitt. De ungdomar som hade starkast skyddsskäl och helst ville förtränga tidigare traumatiska upplevelser fick särskilt svårt att berätta.

När berättelsen ändå hade kommit igång föreslog handläggaren ofta en paus. Jag upptäckte snart att dessa pauser togs för att handläggaren skulle kunna stämma av med någon annan. Till mig sa flera handläggare när vi hade haft paus att ”beslutsfattaren hade fler frågor”. Dessa från mitt och ungdomens perspektiv mycket misstänksamma frågor skapade stor förvirring och trötthet. Vid några tillfällen blev det tydligt att det även under själva intervjun pågick en chattverksamhet med en mer erfaren tjänsteman. Jag märkte detta eftersom handläggaren som gjorde intervjun plötsligt kunde haka till och börja ställa frågor som hängde ihop med något som den minderårige hade sagt för flera minuter sedan. Vilken ungdom, oavsett modersmål, kan tänka och uttrycka sig klart och sammanhängande i en sådan situation? Tänk dig själv att du har berättat om det värsta som har hänt dig och fått hämta andan under en paus, och så ska du upprepa saker i en annan ordning som svar när någon ställt flera ifrågasättande kontrollfrågor. Dessa starka känslor av obehag under intervjun kom inte fram i protokollet.

En av pojkarna från Afghanistan hade lämnat in intyg från läkare och psykologer om posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). När han efter pausen ännu en gång skulle berätta om hur familjens hus hade träffats av brandbomber och hela hans familj dött i infernot, bröt han ihop. Till och med en sådan tydlig påverkan på den psykiska hälsan, vilken samtidigt visade anledningen till flykten, var irrelevant för beslutet. I protokollet beskrevs den chockartade situationen så här: "X öppnar dörren, går ur utredningsrummet, sätter sig på golvet och är inte längre kontaktbar vad gäller utredningsfrågor. Utredningen avbröts." Det blev avslag även på den asylansökan.

Anna: Jag förstår att alla dessa saker sammantaget fick allvarliga konsekvenser för rättssäkerheten. Hur var det med tolkarnas roll i asylutredningen?

Barbro: Tolkningen är som jag ser det avgörande för en bra utredning. Det är viktigt att förstå att även om huvudmannen kan flytande svenska är modersmålet det enda alternativet under den pressade intervjusituationen. Yngre barn som ofta har svårt att förstå vissa ord är ännu mer beroende av en duktig tolk med ett stort ordförråd av synonymer.

För alla mina femton huvudmän anlidade Migrationsverket tolkar utan att ställa krav på någon dokumenterad kunskap. Detta framkom i protokollens kryssruta "Icke auktoriserad":

Rättstolk ()

Auktoriserad tolk ()

Icke auktoriserad (x)

Auktoriserade tolkar anlidades däremot av offentliga biträden och i Migrationsdomstolen. Det var högre kvalitet i deras översättningar och därmed mer rättssäkert, jämfört med Migrationsverkets tolkar. Vid längre ordflöden gjorde de auktoriserade tolkarna alltid anteckningar för hand och bad om förtydliganden för att säkerställa att de uppfattat korrekt.

I fler än hälften av intervjuerna på Migrationsverket avbröt den anlidade tolken ungdomarna, framför allt under berättelsen om flykten. Motiveringen att avbryta ordflöden om orsaken till flykten från Afghanistan, Somalia eller Syrien löd exempelvis "Tolken klarar inte av att översätta en längre ordföljd" eller "Jag vill bara påminna dig att prata i korta meningar så att tolken kan översätta och jag hinner skriva".

När en minderårig avbryts på det här sättet i en känslomässigt pressad situation, som asylintervjun är, blir det ännu svårare att berätta sammanhängande och detaljerat om tidigare svåra upplevelser. Handläggare kunde ibland tillrättavisa ungdomen redan på förhand. I ett av våra protokoll finns exempelvis följande citat från inledningen på intervjun: "När man talar genom en tolk är det viktigt att tänka på att inte prata i allt för långa meningar så att tolken hinner översätta det vi säger." På detta sätt blev det omöjligt för

mina huvudmän att hitta tillbaka till den röda tråden i berättelsen. Viktiga skyddsskäl kom därför inte fram, oavsett om huvudmännen svarade jakande på frågan i slutet av intervjun om ifall de tyckte att de hade fått berätta allt om sina skyddsskäl.

Vissa tolkars dåliga språkkunskaper gjorde utredningen direkt bristfällig vilket fick allvarliga följder. Ett av många exempel var när tolken översatte till *ärend*e i stället för *händelse* ett flertal gånger. "Det är ett annat ärende." "Det ärendet som jag talar om nu är en del av de besvärigheterna ..." Den minderåriges berättelse framstod på detta sätt som mindre trovärdigt, och just icke-trovärdig är ett nyckelord för att avslå asylansökan. Även mindre sakfel bidrog till rättsosäkerheten. Tolkars bristfälliga ordförråd, exempelvis att översätta händelse med ärende, gjorde ungdomars berättelse mindre trovärdig i små detaljer med stora negativa konsekvenser.

Ett annat grovt tolkningsfel var när fyra talibanklädda män översattes till fyra män. Eftersom talibanklädd betyder att förövarna dolde sina ansikten, föll det bort i protokollet att ungdomen omöjligen kunde känna igen de män som dödade hans far. Ytterligare exempel var när "fält" översattes till "marken".¹ Omständigheterna var sådana att huvudmannen vistats ute på ett fält varifrån han bevittnade talibanernas mord på fadern. Talibanerna började sedan leta efter honom eftersom han var familjens äldste son och därför nästa måltavla. Men pojken kunde gömma sig eftersom han befann sig mitt ute på ett fält. Genom att felaktigt översätta till "marken" och inte "fältet" doldes viktiga omständigheter, och pojkens trovärdighet ifrågasattes. Felaktigheterna uppdagades när jag gick igenom protokollet tillsammans med min huvudman.

Jag såg många fler exempel på hur mindre fel i tolkningen blev ett skäl för att hela asylberättelsen skulle kunna ifrågasättas. Vid genomgången av protokollet från asylintervjun, hos biträdet, sa ungdomarna ofta att "det där har jag inte sagt".

Flera tolkar uppvisade en partiskhet. Helt oacceptabelt var alla de situationer då konvertiter och homosexuella fick tolkar som behandlade dem illa. Många exempel på det finns i god man-nätverken. Personligen var jag med en konvertit från Afghanistan som fick ont i hjärtat av skräck och rädsla på grund av den fientligt inställda tolken.

Ett fall gällde en konversion av en afghansk kille till kristen tro. Handläggaren skrev i sitt protokoll: "Hur ser man på kristendom inom islam?" Svaret var att "inom islam kallas de för icke-troende eller avfälling". Tolken översatte här inte till svenskans ateist utan använde i stället det mycket laddade ordet *kafer*. Om du betecknas som kafer i Afghanistan är det i praktiken att få en dödsdom, eftersom det är dödsstraff att byta religion. Min huvudman sa att han fick ont i bröstet, vilket handläggaren viftade bort.

Ett annat skräckexempel var när tolken, förmodligen oavsiktligt, pekade ut min 15-åriga somaliske huvudman som terrorist. Killen hade väntat

1 Marken betyder här jordyta medan fältet betyder ett öppet fält.

på skolbussen med två äldre elever från hans skola som bar skoluniform. Plötsligt sköt en av dem en polis i närheten. Tolken översatte händelsen så att det framstod som att min huvudman var vän med de äldre killarna som dödade polisen. Det verkade som om pojken liksom de andra två tillhörde terrororganisationen al-Shabab. Sedan översatte tolken i samma intervju "polis" till "säkerhetsstyrkor", och gjorde ett antal ytterligare mindre fel som fick negativa följder. Killen hade lärt sig så mycket svenska att han kunde identifiera felaktigheterna från tolkens sida, och kunde uppmärksamma mig om detta i pausen. Jag pratade med biträdet som såg till att asylutredningen avbröts. Killen behövde sedan psykologsamtal på Röda Korset för att komma över chocken att bli stämplad som terrorist. Trots kompletterande intervju och klargörande inlägga, blev det avslag.

Anna: Du har också beskrivit att intyg från läkare, psykologer och andra åsidosattes i asylutredningarna

Barbro: Ja, intyg från lärare, idrottslärare och andra som hade lärt känna ungdomen i två-tre år och kunde berätta om hur hen hade mått genom hela processen, eller att åldersuppskrivningen till myndighetsåldern inte kunde vara sann. Dessa beaktades inte som beslutsunderlag.

Diagnoser om en psykisk funktionsnedsättning som skrevs i överensstämmelse med Socialstyrelsens föreskrifter förbisesades helt. Asylintervjun anpassades inte efter den sökandes individuella behov, och återkommande kontrollfrågor gjorde mer skada än nytta. I avslagsbeslut refererades i princip aldrig till de skyddsbehov som påvisades i intygen efter tjugotalet möten med en behandlande psykolog. De tillmättes ingen betydelse vid prövningen, såvitt jag kunde se. Inte heller i migrationsdomstolen. Migrationsverket verkade enbart ha kontrollerat om rutan "döende" var ikryssad på mallen. Om det saknades ett kryss i rutan så kunde ungdomens ansökan avslås.

När den tillfälliga lagen kom utvecklade Migrationsverket en egen mall för medicinska intyg som passade för den tillfälliga lagen, där rutan för ömmande omständigheter saknades och därmed inte var möjlig att kryssa i. Om det saknades ett kryss i den rutan så blev det enkelt avslag. Vidare krävde mallen att den som skrivit intyget hade läkarkompetens. På så sätt uteslöts erfarna psykologer från, till exempel, Röda Korsets kris- och traumagrupp. Flyktbarnmottagningen i Göteborg har läkare i sin verksamhet som är delaktiga i helhetsbedömningen, men även deras intyg negligerades.

Då jag hade sex huvudmän med diagnosen komplext PTSD har jag upplevt ett enormt lidande på nära håll. Även vanliga människor runt omkring såsom lärare, barnsekreterare, skolsköterskor och kuratorer blev mållösa inför vad de såg hända. I intygen som jag trodde på som underlag förklarades bland annat att ungdomen hade utvecklat stressyndrom på grund av kumulativa trauman i hemlandet från åtminstone tidig skolålder och framåt – med

återkommande flashbacks i form av hörsel- och synhallucinos, påverkan på sömn och koncentration samt starkt undvikande av tankar på självupplevda katastrofartade händelser. Dessa diagnoser åsidosattes, som jag tolkade det, utan tvekan.

Anna: Du har berättat att de juridiska biträdena hade en viktig roll under de asylprocesser du följde, särskilt i samband med överklagandet

Barbro: Jag och mina huvudmän hade som sagt mest tur som fick engagerade biträden. Asylrätten är ett mycket komplicerat och svårt rättsområde. Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden, som är viktiga för tolkningen av lagstiftningen, är närmast obegripliga. De få biträden jag såg som hade djupa kunskaper inom asylrätt ansträngde sig mycket även om de var uppgivna inför hur den tillfälliga lagen slog mot asylsökande barn och unga.

Vid avslagsbeslut kunde det underlätta något att få en extra tid hos biträdet för att gå igenom beslutet och vara lite bättre förberedd på delgivningssituationen. Att inför en delgivning få diskutera innehållet i en överklagan till domstolen gav också huvudmännen kraft att inte förlora hoppet när de skulle ta emot beskedet om avslag. Eftersom många unga nu hade nått myndighetsdagen eller åldersuppskrivits var uppdraget som god man egentligen avslutat men jag följde givetvis med ändå.

Vid delgivningen på Migrationsverket informerade tjänstemannen till att börja med om att hen inte kunde ta någon sorts ställning till det som stod i beslutet. Vidare informerades vi genom ett schema om överklagandeprocessen. Tyngdpunkten låg dock på "erbjudandet" om pengar för att återvända frivilligt till Afghanistan eller Somalia. En av ungdomarna frågade uppskrämt: "Är mitt liv inte mera värd än 30 000 kronor?" En annan undrade förskräckt: "Ska jag frivilligt åka dit där jag kommer att dödas?" En tredje började skratta obehärskat efter att handläggaren informerat om erbjudandet, vilket är en vanlig reaktion när något bisarrt sker. Tjänstemannen försökte då läxa upp ungdomen; det är inte lämpligt att skratta mot en tjänsteman, sa hon.

Anna: Jag förstår av det du berättar att du och dina tidigare huvudmän varit med om absurda situationer. Om vi blickar framåt, hur ser du på ungdomarnas möjligheter i dag att kunna få en framtid i Sverige?

Barbro: Det som borde spela roll nu är förstås att de ungdomar och unga vuxna som kom för fyra-fem år sedan har gjort allt rätt inom skola och samhälle, bland annat har alla sökt jobb. En positiv sak med den nya gymnasielagen är att ungdomarna fått en ny chans. Jag tror inte att språkkrav är något dåligt för unga; fyra av mina ungdomar var analfabeter när de kom och nu har alla klarat grundskolebehörighet i svenska och yrkesutbildning.

Den tillfälliga gymnasielagen har dock ett grovt konstruktionsfel. Att ge enbart sex månader för etablering på arbetsmarknaden är ett skämt när provanställningar i Sverige är lika långa. Sveriges normala villkor för att

få fast jobb, med provanställningar på sex månader, räcker inte. Några av mina huvudmän som går undersköterskeutbildningar har sommarjobbat inom äldreomsorgen. I Sverige ger deras utbildning chans till försörjning efter provanställning. De kan prata svenska mycket bra. Med den nya gymnasielagens etableringskrav på fast anställning om minst två år blir det en omöjlighet att ta timanställning som de erbjuds efter sin examen. Detta gör att ungdomarna trots kompensande åtgärder på grund av den rådande pandemin försätts i papperslöshet.

Anna: Vad skulle kunna göras nu tror du, åt den svåra situationen?

Barbro: Asylutredningarna för ensamkommande asylsökande barn/unga ska göras om så att de blir mer rättssäkra. Asylutredningarnas stora brister på Migrationsverket har vi skrivit mycket om, men problemet gäller även i migrationsdomstolen. Exempelvis kom en 14-åring, som jag var god man för, på flera traumatiska detaljer under själva domstolsförhandlingen. Migrationsdomstolen, som verkade sakna barnkompetens, ansåg att kompletteringarna var påhittade. De menade att han borde ha berättat allt redan under den tre och en halv timmar långa asylutredningen på Migrationsverket där många frågor handlade om namn på hans släktingar och annat som inte var relevant för skyddsskäl.

Det är David mot Goliat i domstolen. Processledarna från Migrationsverket arbetar heltid med att vinna mot de offentliga biträden som även har andra rättsområden att täcka. Processledarna vet om detta. De ville, som jag uppfattade situationen, inte titta ungdomarna i ögonen efter förhandlingarna. Att mentalt tränga in en ung människa i ett hörn för att vinna en juridisk strid kan inte vara rätt. Mina huvudmän behöver en fristad. De är i behov av skydd.

Gör om asylprocessen och gör rätt från början när det gäller barn och ungdomar.

Del 2

Rättssäkerheten och barnen

Vad främjar och hämmar ensamkommande barns hälsa och integration? En forskningsöversikt

Åsa Backlund & Henry Ascher

Inledning

I detta kapitel presenteras resultat från en systematisk forskningsöversikt om "ensamkommande" barn, det vill säga personer under 18 år som vid ankomst till mottagarlandet står utan föräldrar eller annan vuxen person som anses ha trätt in i föräldrarnas ställe (lag (1994: 137) om mottagandet av asylsökande m.fl. (LMA) 1b §; UNHCR 1997). Forskningsöversikten har genomförts av Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) (SBU 2018), där vi deltagit som sakkunniga. Här redovisas kortfattat för i denna boks sammanhang relevanta resultat från den del av översikten som behandlar kvalitativ forskning om ensamkommande barns upplevelser och erfarenheter av vad som främjar och hämmar deras psykiska och fysiska hälsa, sociala integrering och funktionsförmåga i det nya landet.¹

Kategoriseringar som "ensamkommande" eller "asylsökande" kan upplevas som stigmatiserande och exkluderande. Vi har ändå valt att använda dessa begrepp eftersom de används som analytisk kategori i de studier översikten omfattar samt i forskningsöversiktens syfte för att undersöka hur hälsa, funktion och integration kan förbättras för de som omfattas av kategorin. I slutet av kapitlet diskuteras kunskapen från översikten i relation till praxis med fokus på förändringarna i det svenska asylmottagandet sedan 2015, samt i förhållande till en vidare forskningskontext.

Sökningar efter vetenskapliga studier genomfördes 2016–2018. Efter stegvis granskning av 1 009 abstrakt och artiklar utifrån studiernas kvalitet och relevans återstod 29 artiklar som med SBU:s metod för bedömning ansågs ha tillräcklig vetenskaplig kvalitet för att inkluderas. Innehållet i artiklarna tematiserades systematiskt. Den vetenskapliga tillförlitligheten för varje

¹ Rapporten omfattar forskning om barn som kategoriserats som ensamkommande barn i västvärlden och som intervjuats om upplevelser före 21 års ålder. I detta kapitel använder vi av utrymmesskäl beteckningen "ensamkommande barn" för den kategori som i SBU:s forskningsöversikt betecknades "ensamkommande barn och unga".

tema bedömdes utifrån ett särskilt system (CERQual)². För en mer detaljerad beskrivning av resultatet och metoden hänvisas till rapporten (SBU 2018).

Presentation av forskningsöversiktens resultat

Forskningsöversikten visar att ensamkommande barns upplevelser kan sammanfattas i tre övergripande teman:³ 1) grundläggande behov av kontroll och säkerhet, 2) svårigheter och möjligheter i vardagen samt 3) identitet och tillhörighet. I det följande presenteras dessa teman översiktligt med exempel på underliggande teman som bygger på den sammanvägda analysen av de ingående studierna.

Grundläggande behov av kontroll och säkerhet

Detta tema belyser hur ensamkommande barns upplevelser av trauman och förluster, parallellt med stor osäkerhet om framtiden, bidrar till en brist på grundläggande trygghet, kontroll och säkerhet och att detta starkt påverkar hälsa och välbefinnande, förmågan att förhålla sig till vardagen och att kunna planera för en framtid.

Ensamkommande barn kämpar med att förstå upplevda trauman och hantera känslor av uppbrott och förlust kopplade till separationen från familjemedlemmar och ett välbekant sätt att leva på, att inte kunna språket, känna till lagar och regler och inte ha något nätverk i landet (Majumder m.fl. 2015; Sutton m.fl. 2006; Vervliet m.fl. 2014).

Tidigare trauman i kombination med osäker asylstatus leder till psykisk ohälsa, kontrollförlust, bristande självkänsla och oförmåga att relatera till framtiden. Problem med psykisk ohälsa och oförmåga att hantera vardagen relateras ofta till situationen som asylsökande: svårigheter barnen tidigare erfarit i relation till aktuell oro för asylbesked och för kvarvarande familjemedlemmar (Chase 2013; Connolly 2015; Devenney 2017; Groark m.fl. 2011; Majumder m.fl. 2015; Thommessen m.fl. 2015).

Ensamkommande barn med uppehållstillstånd ger sammanhängande berättelser om deras förflutna och mål för framtiden, medan de med osäker flyktingstatus har svårt att föreställa sig både framtiden och det förflutna och kan vara förvirrade eller skräckslagna (Devenney 2017). En grundläggande känsla av kontroll och säkerhet inför framtiden har central betydelse för hur ensamkommande barn mår här och nu (Chase 2013; Connolly 2015). Psykisk ohälsa är kopplad till tidigare traumatiska upplevelser, men försämrats av osäkerhet över asylstatus och framtiden (Chase 2013). Systemet med tillfälliga uppehållstillstånd beskrivs av barnen öka känslan av maktlöshet och leda till ett ifrågasättande av meningen med att leva vidare. Rädsla för

2 CERQual är utvecklat för att bedöma tillförlitligheten (evidensstyrkan) hos det sammanvägda resultatet av kvalitativ forskning. Tillförlitligheten bedöms utifrån faktorer som metodbrister i de ingående studierna, i vilken utsträckning underliggande data är entydiga (koherens) och relevanta för frågan samt om datamaterialet är tillräckligt rikt. Tillförlitligheten bedöms utifrån fyra nivåer, från mycket låg till hög (se SBU 2018 för detaljerad information).

3 Temanas rubriker har förkortats något i jämförelse med rapporten för bättre läsbarhet.

att behöva återvända dominerade deras oro (Groark m.fl. 2011). De uttrycker en kontrollförlust och en känsla av att inte ha någon möjlighet till inflytande, både i beskrivningar av det förflutna och av framtiden. De upplever sig helt utelämnade till asylsystemet (Groark m.fl. 2011).

Positionen som asylsökande kopplas till upplevd förlust av status och identitet samt känslan av att bli exkluderad (Chase 2013). Kategoriseringen påverkar hur ungdomarna blir bemötta och innebär ett stigma. Helen Connolly (2015) beskriver hur de barn och ungdomar som inte fått beslut i sina asylärenden har begränsad rätt att resa, vilket lyfts fram som exempel på hur en provisorisk status ("temporariness") markerar skillnad i förhållande till andra barn.

Svårigheter och möjligheter i vardagen

Detta övergripande tema är omfattande och innefattar sex underliggande teman, som motsvaras av rubrikerna.

1. Det nya landet – både möjligheter och svårigheter

Ensamkommande barn uttrycker en stark motivation att utbilda sig, anpassa sig till det nya landet och ta vara på de möjligheter som finns. Samtidigt kan strukturella och sociala hinder, liksom svårigheter kopplade till att befinna sig i ett nytt sammanhang, hämma en positiv utveckling (Goodman 2004; Groark m.fl. 2011; Luster m.fl. 2010; Oppedal m.fl. 2017; Pastoor 2017; Rana m.fl. 2011; Söderqvist 2014; Thommessen m.fl. 2015).

Två norska studier visar hur utbildnings- och yrkesmässiga val påverkas av ekonomiska och sociala faktorer, liksom av hinder i själva utbildningssystemet (Oppedal m.fl. 2017; Pastoor 2017). Att många ensamkommande unga är "sena" i utbildningsprocessen jämfört med jämnåriga i mottagarlandet får ekonomiska konsekvenser eftersom stödet för gymnasiestudier i många länder har en övre åldersgräns. Detta kan resultera i att de väljer mer praktiskt orienterade utbildningar än de skulle önska. En annan viktig faktor för utbildnings- och yrkesval är ungdomarnas önskan att stödja anhöriga utanför mottagarlandet, vilket kan innebära att egna drömmar prioriteras ner i förhållande till en strävan efter att snabbt bli ekonomiskt självförsörjande (Oppedal m.fl. 2017).

Ensamkommande barn uttrycker behov av, men också svårigheter med, att balansera olika kulturella och religiösa kontexter (Luster m.fl. 2010; Ní Raghallaigh 2011; Qin m.fl. 2015; Rana m.fl. 2011; Söderqvist 2014). Studier visar att de eftersträvar en balans mellan tidigare erfarenheter och nya, att de försöker kombinera vad de ser som goda delar av kulturerna i ursprungslandet och i ankomstlandet (Qin m.fl. 2015; Rana m.fl. 2011).

2. Viktigt med stödjande relationer och inflytande i boende, samt tillgång till skola och aktiviteter

I flera studier om boende framhålls betydelsen av stöd, goda relationer och

eget inflytande, oavsett boendeform (Bates m.fl. 2005; Kaukko & Wernesjö 2017; Luster m.fl. 2009; Malmsten 2014; Sirriyeh 2013; Wernesjö 2015).

Mat och måltider ges en särskild betydelse för välbefinnande och känsla av inkludering, delaktighet och kulturell kontinuitet, till exempel om familjehemsföräldrar eller boendepersonal visar intresse för barnets önskemål eller för mat från ursprungslandet, men också att måltider i dåligt fungerande situationer kan upplevas exkluderande (Kohli m.fl. 2010; Malmsten 2014; Ní Raghallaigh & Sirriyeh 2015; Sirriyeh 2013).

Skolan upplevs som viktig för inlärnin, inte minst av det nya språket, men också för välmående och relationer. Betydelsen av att vara tillsammans med andra, av skolan som distraktion från oro och som en stödjande struktur i vardagen lyfts i intervjuerna (Chase 2013; Malmsten 2014; Mels m.fl. 2008; Pastoor 2015). Samtidigt påverkar psykiska problem såsom sömnsvårigheter, oro och depression barnens förmåga att fungera i skolan (Malmsten 2014; Pastoor 2015).

Ett annat tema berör betydelsen av stöd från vuxna i skola och i förhållande till skola och utbildning samt för att förstå normer och värden i det nya landet (Devenney 2017; Oppedal m.fl. 2017; Pastoor 2015; Qin m.fl. 2015; Rana m.fl. 2011). I en studie (Pastoor 2015) berättar till exempel en pojke att han på grund av oro för släktingar varit mycket frånvarande från skolan. Han är besviken över att hans lärare inte frågade honom varför han var borta och uttrycker önskan om någon som visar honom "den rätta vägen".

Ungdomarna beskriver behov av, men samtidigt brist på, råd, stöd och uppmuntran kring utbildningsplaner och yrkesval, till exempel svårigheter med att få hjälp med studie- och yrkesvägledning (Devenney 2017; Oppedal m.fl. 2017). Stöd från familjehem i val av skola, läxor, och för anpassning till nya skolor upplevs viktigt (Qin m.fl. 2015). En del beskriver hur andras förväntningar på deras studieförmåga påverkar studievelet. Negativa förväntningar är vanligt, medan positiva förväntningar kan ha stor betydelse som uppmuntran och stimulans (Devenney 2017).

När det gäller skolan som plats för att utveckla relationer med jämnåriga beskrivs både positiva och negativa erfarenheter (Bates m.fl. 2005; Mels m.fl. 2008; Oppedal m.fl. 2017; Wernesjö 2015). I en studie med sudanesiska ensamkommande ungdomar i USA, beskriver dessa ett ibland chockartat möte med en för dem annorlunda skolkultur, liksom trakasserier från andra studenter. Men de beskriver också skolan som en arena för deltagande och för att skaffa nya vänner (Bates m.fl. 2005).

Fritidsaktiviteter är viktiga för att må bra, bygga sociala relationer och återskapa mening i tillvaron (Malmsten 2014; Mels m.fl. 2008; Pastoor 2017; Sutton m.fl. 2006). Aktiviteter beskrivs vara ett sätt att distrahera sig från traumatiska minnen och att kanalisera starka känslor (Sutton m.fl. 2006). Engagemang i ideella föreningar kan vara ett sätt att skapa mening och sammanhang i livet genom att kunna hjälpa andra (Pastoor 2017).

3. Stöd och vägledning från vuxna är betydelsefullt

Ensamkommande barn och ungdomar framhåller behovet och betydelsen av socialt stöd från vuxna. De beskriver behov av kontinuitet och möjlighet till inflytande och självständighet i relation till viktiga vuxna i vardagen, liksom hur relationerna, beroende på kvaliteten i dem, kan fungera antingen som hämmande eller främjande för välbefinnande och utveckling (Luster m.fl. 2010; Oppedal m.fl. 2017; Qin m.fl. 2015; Sirriyeh 2013; Sutton m.fl. 2006; Thommessen m.fl. 2015). Barnen beskriver behov av både praktiskt och emotionellt stöd, exempelvis praktiska råd, hjälp med läxor, stöd i hur man söker jobb eller skaffar vänner, men också hjälp med att lyssna och sätta ord på traumatiska upplevelser (Sutton m.fl. 2006).

En svensk studie beskriver att barnen sätter stort värde på ett personligt engagemang från personer som arbetar inom mottagandet. En ungdom uttrycker exempelvis uppskattning över att hans gode man gjorde mer än vad som kunde förväntas av henne inom ramen för sin roll, "mer än normen" (Thommessen m.fl. 2015).

I studier av familjehemsrelationer beskriver barn med en nära relation till sina familjehemsföräldrar hur de upplever att de behandlas på samma sätt som övriga familjemedlemmar och att familjehemsföräldrarna fungerar närmast som mentorer, där relationerna förväntas hålla över längre tid än själva placeringen (Luster m.fl. 2010; Sirriyeh 2013). Familjelika relationer kan exempelvis manifesteras genom att barnets porträtt finns bland de andra familjeporträtten i vardagsrummet (Sirriyeh 2013). Familjehem beskrivs också kunna fungera som "kulturmedlare" (*cultural brokers*) för att öka förståelsen för det nya hemlandet. De är också viktiga för att hantera negativt bemötande från omgivningen och hålla sig borta från problem (Luster m.fl. 2010; Qin m.fl. 2015). Andra barn beskriver negativa erfarenheter av familjehem: att de upplever verksamheten som en "business", att de bemöts med stränga regler, att de inte får äta tillsammans med den övriga familjen eller att maten hålls inlåst (Luster m.fl. 2010; Sirriyeh 2013).

Stark saknad efter, oro för, samt strävan att återskapa och behålla kontakt med den biologiska familjen är ytterligare ett tema (Majumder m.fl. 2015; Mels m.fl. 2008; Thommessen m.fl. 2015; Rana m.fl. 2011). Barnen beskriver hur de kämpar för att bibehålla kontakt med sin biologiska familj och de drömmer om att i framtiden kunna återse dem (Thommessen m.fl. 2015).

Barnen uttrycker ansvar för att hjälpa familj och vänner i hemlandet, ekonomiskt och på annat sätt (Rana m.fl. 2011). De beskriver även att de kan uppleva ett positivt inflytande genom en psykologisk närvaro av biologiska föräldrar och familj (Devenney 2017; Oppedal m.fl. 2017; Rana m.fl. 2011). Det kan handla om reell kontakt via telefon eller internet men också om en mental närvaro, oavsett om personerna är i livet eller inte.

4. Kontakt med jämnåriga är viktigt men också svårt

Att ensamkommande barn upplever relationer till jämnåriga som viktiga men

också svåra framgång i flera studier (Goodman 2004; Groark m.fl. 2011; Mels m.fl. 2008; Rana m.fl. 2011; Sutton m.fl. 2006; Wernesjö 2015). De belyser betydelsen av att kunna dela erfarenheter, särskilt med personer som har liknande bakgrund (Goodman 2004; Rana m.fl. 2011; Sutton m.fl. 2006). Vänner är viktiga för att hantera svårigheter och känna tillit (Groark m.fl. 2011). Barnen beskriver betydelsen av säkra och tillförlitliga relationer för förmågan att hantera påfrestningar relaterade till det förflutna och framtiden. Att vara med vänner kan också vara ett sätt att undvika svåra tankar och känslor kopplade till förlust och en osäker framtid (ibid.).

Några studier beskriver att ensamkommande barn inte vill diskutera personliga problem med jämnåriga vänner liksom att en del ungdomar har negativa erfarenheter av den egna etniska gruppen och inte ser sig som en del av den (Mels m.fl. 2008; Wernesjö 2015).

En stark önskan om att utveckla relationer med jämnåriga från mottagarlandet framkommer i flera studier. Samtidigt beskriver barnen olika svårigheter och hinder (Mels m.fl. 2008; Oppedal m.fl. 2017; Rana m.fl. 2011; Söderqvist 2014; Wernesjö 2015). I en svensk studie genomförd på en liten ort beskriver ungdomarna brist på naturliga mötesplatser där de kan komma i kontakt med personer som de kategoriserar som "svenskar". De beskriver att det krävs mycket egen aktivitet för att upprätta sådana relationer (Wernesjö 2015).

Diskriminering och trakasserier från jämnåriga tas upp som ett hinder för att etablera vänskap med ungdomar från majoritetssamhället. Sådana upplevelser beskrivs också påverka möjligheten att hantera vardagen negativt (Oppedal m.fl. 2017; Rana m.fl. 2011).

5. Varierande uppfattningar om och erfarenheter av socialtjänst, hälso- och sjukvård

Ensamkommande barn upplever socialtjänsten som viktig för grundläggande stöd, men också att stödet är otillräckligt (Connolly 2014; Oppedal m.fl. 2017; Sutton m.fl. 2006). De lyfter betydelsen av en förtroendefull och nära relation där de kan berätta om sådant som oroar dem (Connolly 2014; Sutton m.fl. 2006).

Ensamkommande barn uttrycker varierande uppfattningar om och erfarenheter av psykologiskt stöd från hälso- och sjukvården (Chase 2013; Groark m.fl. 2011; Luster m.fl. 2010; Majumder m.fl. 2015; Pastoor 2015). Vissa betraktar professionellt kurativt eller psykologiskt stöd som positivt medan andra är mer negativa. De uttrycker en rädsla för att tala om problem som kan trigga negativa känslor och att tala om problem med någon okänd. Det finns också en uppfattning att psykologiskt stöd endast är för "galna" människor.

I en studie uttrycker ungdomarna att de är skeptiska till kliniska och terapeutiska interventioner för att hantera tidigare trauman, och att de upplever det bättre att se framåt än bakåt (Chase 2013). Samtidigt framhåller ungdomarna att de är begränsade i sina möjligheter att fokusera på sådant

som inger hopp om framtiden. Detta gäller särskilt dem som befinner sig i övergången från barn till vuxen i asylsystemet.

6. Att hantera svårigheter: En balans mellan olika strategier

Ensamkommande barn använder olika strategier (coping), såsom undvikande, flykt, positivt tänkande, skapa kontroll och jämförelser för att hantera svårigheter. Barnen försöker distrahera sig för att undvika svåra tankar och upplevelser (Goodman 2004; Groark m.fl. 2011). Vissa försöker dölja negativa känslor genom att visa upp ett positivt yttre, också som ett sätt att skydda sig själv från att bli negativt bedömd av andra (Sutton m.fl. 2006). Undvikande som enda strategi kan dock vara negativt på lång sikt (Goodman 2004). En viktig strategi är att ta kontroll över sitt liv, till exempel genom utbildning och att skaffa kunskap (Groark m.fl. 2011). Religion kan för en del upplevas som betydelsefull för välmåendet och förmågan att hantera svårigheter (Goodman 2004; Ní Raghallaigh 2011; Sutton m.fl. 2006).

Identitet och tillhörighet

Det sista övergripande temat handlar om hur ensamkommande barn kämpar med att få ihop det förflutna, nuet och framtiden på en övergripande existentiell nivå, i frågor kring identitet och tillhörighet. De strävar efter att både bevara modersmål, kultur och relationer i ursprungslandet samtidigt som de försöker anpassa sig till mottagarlandet (Luster m.fl. 2009; Luster m.fl. 2010; Ní Raghallaigh 2011; Ní Raghallaigh & Sirriyeh 2015; Pastoor 2017; Qin m.fl. 2015; Rana m.fl. 2011; Sutton m.fl. 2006; Söderqvist 2014).

Kulturella uttryck, framför allt i form av kommunikation och mat, men också religion, normer och musik, kan ge en känsla av kontinuitet i en situation med många förluster (Ní Raghallaigh 2011; Ní Raghallaigh & Sirriyeh 2015). Ett gemensamt språk med familjehemmet kan å ena sidan främja kommunikationen och skapa tillit. Ett familjehem med bakgrund i mottagarlandet kan å andra sidan hjälpa ungdomarna att lära sig det nya språket snabbare. Även sådana familjehem kan dock tillfredsställa behoven av kulturell kontinuitet om det finns vilja och öppenhet. Omsorgspersonens personlighet och respekt för barnens kulturella bakgrund beskrivs som viktigast. I en studie berättar en flicka uppskattande om hur hennes familjehemsmamma frågat om vilken mat hon vill äta och vilken musik hon tycker om. Ibland gick de tillsammans på kulturevenemang från flickans ursprungsland (Ní Raghallaigh & Sirriyeh 2015).

Barn där boendet inte "matchas" efter ursprung behöver få andra möjligheter att kunna underhålla sitt ursprungsspråk. En del som inte fått det uppger att de inte längre behärskar sitt modersmål (Ní Raghallaigh & Sirriyeh 2015). En svensk studie visar hur ensamkommande barn, utöver generella utmaningar i samband med att bli vuxen och att lämna samhällsvården, tampas med att förhålla sig till (egna och andras) föreställningar om svenskhet, men också att de relaterar sin identitet till flera platser i världen (Söderqvist 2014).

Sammanfattande analys

SBU:s forskningsöversikt innefattar en stor mängd teman och vi har valt att lyfta tre huvudsakliga aspekter. För det första understryker forskningsöversikten behovet av grundläggande trygghet, säkerhet och kontroll för ensamkommande barns hälsa och funktionsförmåga (och därmed även för integration). Elaine Chase (2013) understryker betydelsen för välbefinnandet av att kunna föreställa sig själv i en framtid. Hon använder Giddens begrepp *ontologisk säkerhet* för att beskriva den grundläggande betydelsen av upplevd stabilitet och förutsägbarhet i livet för barnens möjlighet att återhämta sig från traumatiska upplevelser. Betydelsen av upplevd och bestående trygghet för den psykiska hälsan understryks av andra studier. Studier av barn som flytt med sin familj visar att förhållandena i mottagarlandet på sikt har ett starkare samband med den långsiktiga psykiska hälsan än tidigare trauman (Eide & Hjern 2013; Fazel m.fl. 2012; Montgomery 2008). En australiensisk studie (Momartin m.fl. 2006) visar att flyktingar med tillfälliga uppehållstillstånd har högre nivåer av ångest, depression och särskilt posttraumatiskt stressyndrom jämfört med de med permanent uppehållstillstånd, trots jämförbar traumabelastning i ursprungslandet. Fattigdom, diskriminering och familjesplittring bidrar till den psykiska ohälsan medan snabb tillgång till samma rättigheter som bofasta genom permanent uppehållstillstånd förbättrar hälsan. En norsk studie med upprepade undersökningar av den psykiska hälsan hos ensamkommande barn från ankomsten och under 26 månader framåt visade att hela 96 procent hade upplevt minst en allvarlig livshändelse, oftast en livshotande händelse (82 %) (Jakobsen m.fl. 2017). Hos de som fick avslag försämrades den psykiska hälsan signifikant.

För det andra går det en röd tråd genom översiktens teman som understryker vikten av goda relationer och behovet av stöd och vägledning från vuxna, både för ensamkommande barn och unga vuxna. Forskningsöversiktens studier lyfter behovet av att långsiktigt stödja möjligheter att bygga tillit, exempelvis genom socialt stöd och kontinuitet, inte minst i form av vägledning och genom upplevelsen av genuin omsorg.

Det sista övergripande temat i forskningsöversikten handlar om ett långsiktigt existentiellt behov av att utveckla identitet och tillhörighet. Detta är ett viktigt tema för alla, särskilt under ungdomsåren, men hos ensamkommande unga blir frågan extra komplex. Dessa ungdomar befinner sig förutom i övergångsfasen mellan barndom och vuxenhet också i en övergångsfas mellan olika kulturella sammanhang, där forskningsöversikten understryker behovet av stöd i både kontinuitet och anpassning. De har ofta sämre tillgång till socialt nätverk än svenskfödda barn och möter svårigheter kopplade till att tillhöra en minoritet i samhället (Fioretos m.fl. 2014; Söderqvist 2014). Forskning om ungdomar som lämnar samhällsvård (ej bara ensamkommande) har visat att tillgången till stöd har en avgörande betydelse för hur de klarar av en etablering i vuxenlivet, samtidigt som dessa

unga ofta paradoxalt nog tvingas att klara sig själva tidigare med mindre stöd i övergången till vuxenlivet än barn som växer upp med sina föräldrar (se t.ex. Höjer & Sjöblom 2014; SBU 2020; Stein 2006). Stödet är knappast mindre viktigt för ensamkommande ungdomar i denna fas.

I forskningsöversikten beskrivs hur barnen upplever positionen som asylsökande som stigmatiserande, kopplat till upplevd förlust av status och identitet samt känslan av att bli exkluderad (Chase 2013; Connolly 2015). Annan forskning har visat hur olika föreställningar om ensamkommande barn i policy och media sipprar ner till tjänstemannanivå och kan påverka både beslut och barnens identitetsutveckling (Stretmo 2019). Ensamkommande barn upplever kategoriseringen "ensamkommande" som negativ och främliggörande, samt att själva systemet i och med kategoriseringen begränsar möjligheterna till relationsskapande. Viktiga relationer tenderar att bli förbisedda när ensamkommande behandlas som om de vore utan social kontext (Herz & Lalander 2017).

Ovanstående kan förstås som en form av *diskursiv utsatthet*, ett begrepp som används i en studie av vuxenblivandet för ungdomar i samhällsvård för att beskriva en utsatthet som ligger i upplevelsen av att vara annorlunda eller att inte kunna identifiera sig med de roller som finns till förfogande (Spånberger Weitz 2011: 245). Denna utsatthet, tillsammans med diskontinuiteter i de ungas vardagssammanhang (frekventa byten av boende och skola), som ofta också gäller för ensamkommande barn och unga, försvårar deras möjlighet att finna *hemmatillhörighet*. Med detta menar författaren en upplevelse av att förstå och höra hemma i en socialt delad vardagsverklighet. I vilken mån arenor som samhällsvård och skola kan möjliggöra sådan upplevelse beskrivs som en nyckel till deras skyddande potential (ibid.).

Avslutande diskussion

Studier visar att erfarenheter av allvarliga, livshotande traumatiska händelser är mycket vanligt bland ensamkommande och att detta påverkar den psykiska hälsan (Derluyn m.fl. 2009; Hodes m.fl. 2008; Jakobsen m.fl. 2014; Jakobsen m.fl. 2017). Uppföljningsstudier pekar även på en fortsatt hög psykisk ohälsa över tid (Bean m.fl. 2007; Vervliet m.fl. 2014). En svensk studie visar en tiofaldigt ökad risk för suicid bland ensamkommande barn jämfört med jämnåriga i Sverige (Hagström m.fl. 2018). Detta understryker vikten av ett mottagande som bygger på den samlade forskningskunskapen för att på bästa sätt främja hälsa och funktionsförmåga hos ensamkommande barn.

Som vi visat pekar forskningsöversikten på tre områden av stor betydelse: behovet av grundläggande och långsiktig trygghet och säkerhet, behovet av stöd i vardagen och behovet av att få ihop erfarenheterna från det förflutna med tillvaron i det nya landet. Hur överensstämmer detta med mottagandet av de ensamkommande barnen i Sverige och de förändringar som skett under senare år?

Lagar och regelverk har förändrats och förändrat villkoren och förutsättningarna för skyddssökande. Asyllagstiftningen har kraftigt skärpts och bedömningarna har blivit mer restriktiva. Beviljade uppehållstillstånd är numera i princip tillfälliga eller upphör på 18-årsdagen. Möjligheterna till familjeåterförening har kraftigt begränsats, försörjningskraven höjts och handläggningstiderna har varit mycket långa. Gymnasielagen har öppnat nya möjligheter för vissa ensamkommande barn men lagen har samtidigt varit så svårtolkad att den skapat osäkerhet även bland barnens juridiska ombud, skolan och verkställande myndigheter.

Sammantaget innebär dessa åtgärder att osäkerheten i tillvaron för ensamkommande barn både ökat och förlängts. Effekten blir minskade möjligheter att kunna lägga tidigare trauman och hot bakom sig, hantera vardagens utmaningar i det nya landet och planera för en framtid. Denna utveckling går i motsatt riktning mot de behov som den samlade forskningen visar är viktiga för ensamkommande barns hälsa, psykosociala utveckling och funktionsförmåga i mottagarlandet.

Parallellt med utvecklingen på det rättsliga området har stödet till ensamkommande barn gått mot enklare boenden med mindre vuxenstöd. HVB för ensamkommande unga har visat sig ha lägre personaltäthet och sämre utbildad personal än andra HVB (Vårdanalys 2016). Boendeformen "stödboende" har införts, med lägre tillgång till personal, för ungdomar 16–20 år. Dessa boenden används i stor utsträckning för ensamkommande ungdomar (Socialstyrelsen 2019; 2020), sannolikt till följd av sänkta ersättningar till kommunerna (Regeringskansliet 2016). Samtidigt beskrivs utbudet inom socialtjänsten som snävt och otillräckligt när det gäller mer kvalificerade insatser, och vissa socialsekreterare upplever att de organisatoriska förutsättningarna tvingar fram en negativ särbehandling av ensamkommande barn jämfört med övriga barn i den sociala barnvården (Backlund 2018; Backlund m.fl. 2014). Brist på kvalificerade boenden/behandlingshem har också beskrivits kunna bidra till att socialtjänsten ansöker om tvångsvård för denna grupp (Backlund & Thorén kommande).

Vår erfarenhet, genom egna studier och kontakter med fältet, är att personal i boenden och socialtjänst har ett stort fokus på att ensamkommande ungdomar ska göras självständiga och att detta motiverar ett bristande vuxenstöd, i synnerhet för äldre ungdomar (Backlund 2018). Ersättningsreglerna för asylsökande ensamkommande i åldern 18–20 år har ändrats så att det krävs att kriterier för tvångsvård föreligger för att kommunerna ska få statlig ersättning. Detta har bidragit till att bostad och stöd från socialtjänsten i många kommuner dras in då ensamkommande fyller 18 år eller blir uppskrivna i ålder, och att de då hänvisas till Migrationsverkets flyktingboenden för vuxna, oavsett deras vårdbehov (Socialstyrelsen 2017). Många försöker behålla de sociala nätverk de utvecklat och stannar kvar i de kommuner de har rotat sig, något som kan tolkas som en form av motståndskraft (*resilience*) med

tanke på forskningskunskaperna om betydelsen av kontinuitet i relationer. Såväl Röda Korset (2018) som Socialstyrelsen (2017; 2020) beskriver hur de nya reglerna påverkat de unga negativt: många ensamkommande som uppnått myndighetsålder och fått avslag på sin asylansökan, eller som sökt uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen, lever utan ordnat boende och andra basala behov och detta riskerar bidra till att de hamnar i kriminalitet, missbruk och människohandel. Ansvar för denna grupp är i dag oklart (Socialstyrelsen 2020: 35).

Förutom en betydligt mer restriktiv migrationslagstiftning som gör tillvaron osäker har alltså förutsättningarna för ett fungerande socialt och emotionellt stöd till ensamkommande försämrats. I stället för att bygga ett mottagningssystem som bygger på kunskap om vad barn och ungdomar i utsatta livssituationer behöver i form av trygghet och kontinuitet i stödjande relationer, så lämnas unga människor i svåra livssituationer med otillräckligt eller inget stöd. Detta är inte bara oetiskt, utan innebär också en stor risk för att dessa ungdomar dras in i allvarlig social problematik som inte bara påverkar dem utan även övriga samhället. En ytterligare aspekt som kan läggas till dessa förändringar är den allmänna debatten och diskursen kring ensamkommande barn som kategori, där de inte sällan misstänkliggörs (t.ex. Hedlund 2018: 23). Bilden av ensamkommande har under kort tid skiftat från barn som drabbats av krig och trauman till potentiellt våldswerkande och kriminella vuxna män som utger sig för att vara barn. Med andra ord, så har också den diskursiva utsattheten för denna grupp ökat (jfr Spånberger Weitz 2011).

En ytterligare faktor som starkt bidragit till ökad osäkerhet är den skarpa 18-årsgränsen som drastiskt påverkar inte bara asylbedömningarna utan som tidigare nämnts också stödet i vardagen. En ny praxis från Migrationsverket (Jansson-Keshavarz & Lundberg 2018) har resulterat i att många ensamkommande barn får avslag som ska verkställas då barnet fyller 18 år. Det leder till att de kan tillbringa många utvecklingsmässigt formativa och socialt viktiga år i Sverige för att därefter tvingas bryta alla relationer och deporteras till en för många främmande tillvaro. Långa handläggningstider har lett till att många hinner fylla 18 år innan beslut, och deras asylskäl bedöms då utifrån vuxenkriterier. Många har räknats upp i ålder, inte sällan med vetenskapligt tvivelaktiga metoder, och därmed förvägrats sina rättigheter enligt barnkonventionen. Under en period gjordes åldersbedömningarna genom "okulär besiktning" av tjänstemän utan utbildning på området. Senare har Rättsmedicinalverket använt en metod som mött skarp vetenskaplig kritik (Mostad & Tamsen 2019) och som lett till avståndstagande av Sveriges samtliga professorer i rättsmedicin (Druid m.fl. 2017).

Till sist, i den politiska debatten understryks ofta betydelsen av åtgärder för att förbättra integrationen av den stora grupp ensamkommande och andra som kommit till Sverige. För att lyckas med detta är det nödvändigt att

använda sig av forsknings- och evidensbaserad kunskap. De förändringar som skett sedan 2015 står, som vi visar i detta kapitel, i dålig överensstämmelse med integrationsmålet. Åtgärder som just nu diskuteras kommer leda till allvarliga och långsiktiga negativa hälsoeffekter och ökad psykisk ohälsa och dödlighet, något som försämrar integrationen och drabbar hela samhället (Juárez m.fl. 2019). Frågan är: Har vi råd att bortse ifrån den kunskapen?

Lästips

- Andersson, Hans, Ascher, Henry, Björnberg, Ulla & Eastmond, Marita (red.) (2010) *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborgs universitet, Centrum för Europaforskning.
- Eide, Ketil (red.) (2020) *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindrerårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal.
- SBU (2018) *Stöd till ensamkommande barn och unga – Effekter, erfarenheter och upplevelser. Systematisk litteraturöversikt och etiska och samhällseliga aspekter*. SBU-rapport nr 294. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).

Referenser

- Backlund, Åsa (2018) *Stöd till ensamkommande barn och ungdomar – perspektiv och erfarenheter*. Forskningsrapport 2018:3. Stockholm: FoU Nordväst.
- Backlund, Åsa, Eriksson, Riita, von Greiff, Katarina & Åkerlund, Eva-Marie (2014) *Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn – erfarenheter från Stockholms län*. Stockholm: FoU Nordväst, FoU Nordost och FoU Södertörn.
- Backlund, Åsa & Thorén, Katarina (kommande) *Ensamkommande ungdomar i SiS-vård* (arbetstitel). Stockholm: Statens institutionsstyrelse (SiS).
- Bates, Laura, Baird, Diane, Johnson, Deborah J., Lee, Robert E., Luster, Tom & Rehagen, Christine (2005) Sudanese refugee youth in foster care: the "lost boys" in America. *Child Welfare*, 84(5): 631–648.
- Bean, Tammy, Derluyn, Ilse, Eurelings-Bontekoe, Elisabeth, Broekaert, Eric & Spinhoven, Philip (2007) Comparing psychological distress, traumatic stress reactions, and experiences of unaccompanied refugee minors with experiences of adolescents accompanied by parents. *Journal of Nervous and Mental Disease*, 195(4): 288–297.
- Chase, Elaine (2013) Security and subjective wellbeing: The experiences of unaccompanied young people seeking asylum in the UK. *Sociology of Health and Illness*, 35(6): 858–872.

- Connolly, Helen (2014) "For a while out of orbit": listening to what unaccompanied asylum seeking/refugee children in the UK say about their rights and experiences in private foster care. *Adoption and Fostering*, 38(4): 331–345.
- Connolly, Helen (2015) Seeing the Relationship between the UNCRC and the Asylum System through the Eyes of Unaccompanied Asylum Seeking Children and Young People. *International Journal of Children's Rights*, 23(1): 52–77.
- Derluyn, Ilse, Mels, Cindy & Broekaert, Eric (2009) Mental health problems in separated refugee adolescents. *Journal of Adolescent Health*, 44(3): 291–297.
- Devenney, Kelly (2017) Pathway planning with unaccompanied young people leaving care: Biographical narratives of past, present, and future. *Child and Family Social Work*, 22(3): 1313–1321.
- Druid, Henrik, Eriksson, Anders & Thiblin Ingemar (2017) Rättsläkarnas integritet är hotad. *Svenska Dagbladet*, 3 december. [<https://www.svd.se/professorer-rattslakarnas-integritet-ar-hotad>, hämtat 2020-09-29]
- Eide, Ketil & Hjern, Anders (2013). Unaccompanied refugee children – vulnerability and agency. *Acta Paediatrica*, 102(7): 666–668.
- Fazel, Mina, Reed, Ruth V., Panter-Brick, Catherine & Stein, Alan (2012) Mental health of displaced and refugee children resettled in high-income countries: risk and protective factors. *The Lancet*, 379(9812): 266–282.
- Fioretos, Ingrid, Gustafsson, Kristina & Norström Eva (2014) *Tolkade möten. Tolkningens betydelse för rättssäkerhet och integration*. Lund: Studentlitteratur.
- Goodman, Janice H. (2004) Coping with trauma and hardship among unaccompanied refugee youths from Sudan. *Qualitative Health Research*, 14(9): 1177–1196.
- Groark, Claire, Sclare, Irene & Raval, Hitesh (2011) Understanding the experiences and emotional needs of unaccompanied asylum-seeking adolescents in the UK. *Clinical Child Psychology & Psychiatry*, 16(3): 421–442.
- Hagström, Ana, Hollander, Anna-Clara & Mittendorfer Rutz, Ellenor (2018) *Kartläggning av självska debeteende, suicidförsök, suicid och annan dödlighet bland ensamkommande barn och unga*. Avdelningen för försäkringsmedicin. Stockholm: Institutionen för klinisk neurovetenskap och Institutionen för folkhälsovetenskap, Karolinska Institutet.
- Hedlund, Daniel (2018) *Ensamkommande barn och ungdomar. En introduktion till samhällskontext, forskning och ramverk*. Malmö: Gleerups.

- Herz, Marcus & Lalander Philip (2017) Being alone or becoming lonely? The complexity of portraying "unaccompanied children" as being alone in Sweden. *Journal of Youth Studies*, 20(8): 1062–1076.
- Hodes, Matthew, Jagdev, Daljit, Chandra, Navin & Cunniff, Anna (2008) Risk and resilience for psychological distress amongst unaccompanied asylum seeking adolescents. *The Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 49(7): 723–732.
- Höjer, Ingrid & Sjöblom, Yvonne (2014) Voices of 65 young people leaving care in Sweden: "There is so much I need to know!". *Australian Social Work*, 67(1): 71–87.
- Jakobsen, Marianne, Heir, Trond & Meyer Demott, Melinda Ashley (2014) Prevalence of psychiatric disorders among unaccompanied asylum-seeking adolescents in Norway. *Clinical Practice and Epidemiology in Mental Health CP & EMH*, 10: 53–58.
- Jakobsen, Marianne, Meyer Demott, Melinda Ashley, Wentzel-Larsen, Tore & Heir, Trond (2017) The impact of the asylum process on mental health: A longitudinal study of unaccompanied refugee minors in Norway. *BMJ Open*, 7(6).
- Jansson-Keshavarz, Sofi & Lundberg, Anna (2018) Migrationsverket ändrar på lagens innehåll för att ensamkommande barn inte ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige. *Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet*, 4: 1012–1019.
- Juárez, Sol Pía, Honkaniemi, Helena, Dunlavy, Andrea C., Aldridge, Robert W., Barreto, Mauricio L., Katikireddi, Srinivasa Vittal & Rostila, Mikael (2019) Effects of non-health-targeted policies on migrant health: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet Global Health*, 7(4): e420–e435.
- Kaukko, Mervi & Wernesjö, Ulrika (2017) Belonging and participation in liminality: Unaccompanied children in Finland and Sweden. *Childhood*, 24(1): 7–20.
- Kohli, Ravi K.S., Connolly, Helen & Warman, Andrea (2010) Food and its meaning for asylum seeking children and young people in foster care. *Children's Geographies*, 3: 233–245.
- Lag (1994:137) om mottagandet av asylsökande m.fl. (LMA)
- Luster, Tom, Saltarelli, Andrew J., Rana, Meenal, Qin, Desiree B., Bates, Laura, Burdick, Katherine & Baird, Diane (2009) The experiences of Sudanese unaccompanied minors in foster care. *Journal of Family Psychology*, 23: 386–395.
- Luster, Tom, Qin, Desiree, Bates, Laura, Rana, Meenal & Lee, Jung Ah (2010) Successful adaptation among Sudanese unaccompanied minors: Perspectives of youth and foster parents. *Childhood*, 17(2): 197–211.

- Majumder, Pallab, O'Reilly, Michelle, Karim, Khalid & Vostanis, Panos (2015) "This doctor, I not trust him, I'm not safe": The perceptions of mental health and services by unaccompanied refugee adolescents. *International Journal of Social Psychiatry*, 61(2): 129–136.
- Malmsten, Jenny (2014) Unaccompanied children living in transitional houses – voices from Sweden. *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 10(1): 18–35.
- Mels, Cindy, Derluyn, Ilse & Broekaert, Eric (2008) Social support in unaccompanied asylum-seeking boys: a case study. *Child: Care, Health and Development*, 34(6):757–762.
- Momartin, Shakeh, Steel, Zachary, Coello, Marianio, Aroche, Jorge, Silove, Derrick M. & Brooks, Robert (2006) A comparison of the mental health of refugees with temporary versus permanent protection visas. *Medical Journal of Australia*, 185: 357–361.
- Montgomery, Edith (2008) Long-term effects of organized violence on young Middle Eastern refugees' mental health. *Social Science & Medicine*, 67(10): 1596–1603.
- Mostad, Petter & Tamsen, Fredrik (2019) Error rates for unvalidated medical age assessment procedures. *International Journal of Legal Medicine*, 133(2): 613–623.
- Ní Raghallaigh, Muireann (2011) Religion in the lives of unaccompanied minors: an available and compelling coping resource. *The British Journal of Social Work*, 41(3): 539–556.
- Ní Raghallaigh, Muireann & Sirriyeh, Ala (2015) The negotiation of culture in foster care placements for separated refugee and asylum seeking young people in Ireland and England. *Childhood*, 22(2): 263–277.
- Oppedal, Brit, Guribye, Eugene & Kroger, Jane (2017) Vocational identity development among unaccompanied refugee minors. *International Journal of Intercultural Relations*, 60: 145–159.
- Pastoor, Lutine de Wal (2017) Reconceptualising Refugee Education: Exploring the Diverse Learning Contexts of Unaccompanied Young Refugees upon Resettlement. *Intercultural Education*, 28(2): 143–164.
- Pastoor Lutine de Wal (2015) The mediational role of schools in supporting psychosocial transitions among unaccompanied young refugees upon resettlement in Norway. *International Journal of Educational Development*, 41: 245–254.
- Qin, Desiree Baolian, Saltarelli, Andy, Rana, Meenal, Bates, Laura, Lee, Jungah Ah & Johnson, Deborah J. (2015) "My Culture Helps Me Make Good Decisions": Cultural Adaptation of Sudanese Refugee Emerging Adults. *Journal of Adolescent Research*, 30(2): 213–243.

- Rana, Meenal, Qin, Desiree Baolian, Bates, Laura, Luster, Tom & Saltarelli Andrew (2011) Factors related to educational resilience among Sudanese unaccompanied minors. *Teachers College Record*, 113(9): 2080–2114.
- Regeringskansliet (2016) Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Pm, 21 juni. [<https://www.regeringen.se/49e724/contentassets/200774d5e2de4a3e8c7ca8ec00ff1c20/ett-nytt-ersattningssystem-for-mottagandet-av-ensamkommande-barn-och-unga>, hämtat 2021-01-22]
- Röda Korset (2018) *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*. Stockholm: Röda Korset.
- SBU (2018) *Stöd till ensamkommande barn och unga – Effekter, erfarenheter och upplevelser. Systematisk litteraturöversikt och etiska och samhällsrelaterade aspekter*. SBU-rapport nr 294. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).
- SBU (2020) *Stöd till unga som ska flytta från placering i social dygnsvård. En systematisk översikt*. SBU-rapport nr 316. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU).
- Sirriyeh, Ala (2013) Hosting strangers: hospitality and family practices in fostering unaccompanied refugee young people. *Child and Family Social Work*, 18(1): 5–14.
- Socialstyrelsen (2017) *Analys av situationen i socialtjänsten våren 2017. Fokus på ensamkommande flickor, yngre barn, nätverksplaceringar samt suicidrisk – delrapport 3*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2019) *Uppföljning och utvärdering av stödboende barn och unga 16-20 år*. [<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-10-6438.pdf>, hämtat 2021-01-22]
- Socialstyrelsen (2020) *Individ och familjeomsorg. Lägesrapport 2020*. [<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2020-3-6688.pdf>, hämtat 2021-01-22]
- Spånberger Weitz, Ylva (2011) *Ungas erfarenheter av skola, samhällsvård och vuxenblivande: En studie av fem livsberättelser*. Avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.
- Stein, Mike (2006) Research review: Young people leaving care. *Child and Family Social Work*, 11(3): 273–279.
- Stretmo, Live (2019) "Different children or a case of any other child?" Construction of unaccompanied children in welfare service provision. I: S. Trygged & E. Righard (red.), *Inequalities and migration. Challenges for the Swedish welfare state*. Lund: Studentlitteratur.

- Sutton, Vicky, Robbins, Ian, Senior, Vicky & Gordon, Sedwick (2006) A qualitative study exploring refugee minors' personal accounts of post-traumatic growth and positive change processes in adapting to life in the UK. *Diversity in Health and Social Care*, 3: 77–88.
- Söderqvist, Åsa (2014) Leaving care with "cultural baggage": the development of an identity within a transnational space. *Australian Social Work*, 67(1): 39–54.
- Thommessen, Sara Amalie, Corcoran, Paula & Todd, Brenda K. (2015) Experiences of arriving to Sweden as an unaccompanied asylum-seeking minor from Afghanistan: An interpretative phenomenological analysis. *Psychology of Violence*, 5(4): 374–383.
- UNHCR (1997) *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*. Genève: Office of The United Nations High Commissioner for Refugees. [<https://www.unhcr.org/3d4f91cf4.pdf>, hämtat 2021-01-22]
- Vervliet, Marianne, De Mol, Jan, Broekaert, Eric & Derluyn, Ilse (2014) "That I Live, that's Because of Her": Intersectionality as Framework for Unaccompanied Refugee Mothers. *The British Journal of Social Work*, 44(7): 2023–2041.
- Vårdanalys (2016) *Hittar vi hem? En kartläggning och analys av den sociala dygnsvården för barn och unga*. Stockholm: Vårdanalys.
- Wernesjö, Ulrika (2015) Landing in a rural village: Home and belonging from the perspectives of unaccompanied young refugees. *Identities*, 22(4): 451–467.

Ensamkommande barn och unga i svensk lagstiftning

Baharan Kazemi

Inledning

Sedan mitten på 00-talet har kategorin ensamkommande barn varit återkommande i den politiska och mediala debatten (Hedlund 2016). I det som har refererats till som ”flyktingkrisen” lyftes ensamkommande barn först fram som den mest sårbara kategorin bland människor på flykt – vilket snabbt skiftade till negativa bilder kopplade till ålder, brott och kultur (Khayati 2017; Lems m.fl. 2020). Detta skifte var dock inte begränsat till mediebilden. Sedan 2015 har även en rad lagändringar reducerat möjligheten för dessa barn och ungdomar att etablera sig i det svenska samhället (Lundberg m.fl. 2019).

I det här kapitlet redogör jag för lagar som har skapats specifikt för dem som kallas ensamkommande barn. Jag skriver om ”ensamkommande” som ett begrepp, snarare än som en sorts individer eller en grupp. Min utgångspunkt är alltså att människor *blir* ensamkommande barn i mötet med den svenska lagstiftningen och i en asylprocess där de kategoriseras enligt vissa kriterier.

Det empiriska urvalet består av lagar där ensamkommande barn och i senare fall ensamkommande barn och unga är målgruppen. Det innebär att jag tar avstamp i den första lagen som skrevs specifikt utifrån begreppet ”ensamkommande barn”, daterad 2005. Syftet är att identifiera hur kategorin ensamkommande barn har skapats, omformulerats och givits ny mening (Bacchi & Goodwin 2016). Vad har formulerats som problem med dessa ungdomar och vilka lösningar har föreslagits? Därmed utgår jag också ifrån att lagar är resultat av ideologiska projekt där olika politiska intressen varit mer eller mindre styrande.

Begreppet ”ensamkommande barn” introduceras i lagstiftning

År 2005 och 2006 ritades den migrationspolitiska kartan om i Sverige med en ny utlänningslag, nya regler för mottagande av ensamkommande barn och en separat lag gällande god man för just ensamkommande barn. Jag kommer här att redogöra för de centrala idéerna som diskuterades i lagstiftningsprocessen gällande de två sistnämnda reformerna, eftersom de utgår ifrån begreppet ensamkommande barn på ett, i Sverige, nytt sätt.

Ensamkommande som särskilt utsatta barn

År 2005 kom den första lagen där just begreppet ensamkommande barn var i centrum. Lagen gällde god man för ensamkommande barn (prop. 2004/05:136; SFS 2005:429). Även dessförinnan tilldelades asylsökande barn utan vårdnadshavare en god man som skulle representera dem i relation till myndigheter, men med den tidigare lagstiftningen, som inte var specifikt skriven för asylsökande, kunde handläggningen vara långsam. Barnen blev ibland utan god man under hela asylprocessen. Med den nya lagstiftningen krävs inte längre godkännande från barnets ursprungsland för att tillsätta en representant i stället för vårdnadshavaren och det kan därför göras mer skyndsamt. Genom reformen 2005 skrivs god man för ensamkommande barn fram som en ny form av godmanskap, med ökat mandat anpassat efter de asylsökande barnens situation (prop. 2004/05:136: 30). I propositionen menar (den dåvarande) regeringen att föräldrabalkens krav på en "rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig" person som god man för barn måste gälla även för ensamkommande barn (ibid.: 35). Lagstiftaren betonar samtidigt att det borde ställas ännu högre krav på en god man för ensamkommande:

Det ensamkommande barnets mycket speciella levnadsomständigheter gör dock att ytterligare krav måste ställas på den som skall förordnas till god man för ett sådant barn. (prop. 2004/05:136: 35)

Nyckelbegrepp i citatet är "mycket speciella levnadsomständigheter", som särskiljer de "ensamkommande barnen" från andra barn. I den här lagstiftningsprocessen skrevs det genom flera liknande exempel fram att de som kategoriserades som ensamkommande barn borde ha samma rättigheter som barn i allmänhet, men betraktades som särskilt utsatta och därför i särskilt behov av skydd. Denna paradox, som jag kommer att återkomma till, utgör en grundbult i hur själva begreppet ensamkommande barn förstås.

Specifik kompetens för att möta speciella behov

Året efter att lagen om god man för ensamkommande barn kom genomfördes ytterligare en reform som kom att förändra tillgången till välfärdsservice på ett avgörande sätt för de asylsökande som definierades som ensamkommande barn. År 2006 förflyttades ansvaret för mottagande av "ensamkommande barn" från Migrationsverket till kommunernas socialtjänst (prop. 2005/06:46). Det innebar att asylsökande barn utan vårdnadshavare i Sverige fick tillgång till socialtjänstens insatser. Boende, ekonomi och annat bistånd för dessa individer skulle nu hanteras som för personer med uppehållstillstånd.

Det som skrivs fram som ett problem, som den här reformen skulle vara ett svar på, är Migrationsverkets dubbla roll som beslutsfattare och omsorgsgivare. Idén med den nya lagen beskrivs i propositionen (2005/06:46: 32) vara grundad i "normaliseringsprincipen" – det vill säga att ensamkommande barn ska ha lika rätt och lika tillgång till stöd och insatser som andra barn.

Socialtjänsten antas vara den myndighet som är bäst rustad att möta barn i utsatthet (ibid.: 41). Denna rörelse i riktning mot normalisering (och därmed inkludering) förutsätter dock att en differentiering (och därmed en exkludering) äger rum. Dels krävs att individerna i fråga betraktas som barn i första hand och asylsökande i andra hand (McLaughlin 2018). Dels att de, som barn, ändå ses som en separat kategori barn. Denna differentiering baseras på antaganden om ett annorlundaskap som ensamkommande barn tillskrivs:

De s.k. avtalskommunerna skall få möjlighet att specialisera sig och bygga upp en samlad kompetens och erfarenhet kring mottagande och omhändertagande av ensamkommande barn. Kommunerna ifråga skall vidare skapa boendeenheter som är särskilt anpassade för de ensamkommande barnens behov. (prop. 2005/06:46: 32)

Hallstahammars kommun menar att det vore lämpligt att de s.k. avtalskommunerna alltid hade ansvaret för asylsökande ensamkommande barn i samtliga kommuner. På så sätt skulle alla kommuner få nytta av den speciella kompetens som finns i de s.k. avtalskommunerna. (prop. 2005/06:46: 47)

De två citaten är exempel på hur diskussionen fördes i propositionen kring en "speciell kompetens" som skiljer sig från annat socialt arbete med barn. De barn som kategoriserades som ensamkommande betraktades som olika andra barn: en annan form av utsatthet som krävde en specifik och annorlunda kompetens jämfört med socialtjänstens övriga arbete.

Detta särskiljande av barn som kategoriseras som ensamkommande kan ses som både gynnande och problematiskt. Organiseringen av hälso- och sjukvårdssystem har genom särskiljande möjliggjort team för flykting- eller asylsökande barn, där kompetens och resurser kan tänkas öka tillgången till vård (Barnombudsmannen 2017; De Graeve m.fl. 2017). Det problematiska är när kategorisering leder till institutionaliserade förväntningar på hur människor ska vara eller vad de har för behov (Järvinen & Mik-Meyer 2003), och när dessa förväntningar överskuggar individuella omständigheter.

Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Migrationsrätten är ett föränderligt fält. Efter lagändringarna om god man och kommunalt mottagande följde andra reformer som kom att påverka dem som definierades som ensamkommande barn. Politiska diskussioner pågick parallellt inom migrations- och integrationsområdet, om bland annat rätten till vård och skola för papperslösa barn och om rätten att undantas från Dublinförordningen. Ensamkommande barns rätt till bistånd var fortsatt omdiskuterat inom ramen för en utvärdering av det kommunala mottagandet. Detta ledde fram till en förstärkning av den reformen, utifrån delvis nya sätt att se på ensamkommande barn.

Krav på mottagande i alla kommuner

År 2006, när mottagandet av ensamkommande barn flyttades från Migrationsverket till kommunerna, gällde det några hundra barn per år som föll inom den kategorin – 816 barn just det året (Migrationsverkets statistik). De följande åren ökade antalet ensamkommande barn gradvis. Ordningen som hade införts 2006 med ett fåtal avtalskommuner med så kallad särskild kompetens visade sig snart otillräcklig och en ny reform genomfördes för att ge staten ett utökat mandat att placera ensamkommande barn i kommunerna:

I dag har platsbristen i kommunerna inneburit att barn blivit kvar i tillfälliga boenden i ankomstkommunerna. Detta har lett till att ankomstkommunerna fått anordna boendeanternativ som inneburit högre utgifter för staten jämfört med boenden i kommuner med överenskommelser om mottagande. (prop. 2012/13:162: 23)

Regeringens problembild kan sammanfattas som två spår: dels en oro för ökade kostnader för tillfälliga boenden och dyra privata institutioner, dels en oro för barnens möjligheter till integration om de stannade för länge i ankomstkommunerna, där de egentligen bara skulle vara i några dagar.

Flera kommuner och kommunala intresseorganisationer vände sig emot idén att staten skulle kunna placera asylsökande barn i vilken kommun som helst. Det ansågs strida mot det kommunala självbestämmandet. Lagförslaget kom därför i stor utsträckning att handla om hur kommuner kan tillskrivas ansvar för nya invånare. Länsstyrelserna i Stockholms län och Sveriges Kommuner och Landsting var bland de remissinstanser som menade att "förslaget kan innebära att kommunerna blir mindre motiverade till samarbete med staten och länsstyrelserna" (prop. 2012/13:162: 18). Retoriken om att kunna välja och välja bort kommuninvånare speglar föreställningar om vilka som hör till och inte – vilka individer som faller innanför kommunens ansvarsområde och vilka som inte gör det.

Regeringens förslag gick igenom och sedan 2014 behövs inte längre särskilda skäl för att Migrationsverket ska kunna placera ensamkommande barn i en kommun utan avtal om mottagande. I samband med den här processen mattades föreställningen om annorlundaskap av. I propositionen från 2013 pratas det inte längre om specifik kompetens kopplad till ensamkommande barn (prop. 2012/13:162). Det kan ses som ett led i att inkludera kategorin ensamkommande barn i den lagstiftning som även omfattar andra barn. Parallellt och något motsägelsefullt var dock denna inkludering villkorad. Bland annat var ekonomisk kompensation från staten en förutsättning som togs för självklar. Det gäller kostnader för transport av barnet till kommunen samt utredning och insatser enligt socialtjänstlagen (prop. 2012/13:162: 8–9). Ett sådant villkorande av kommunens ansvar gentemot sina invånare skiljer sig i jämförelse med ansvaret för andra barn. Det är med andra ord en fråga om vem som har en självklar rätt till kommunens resurser och det ger en föraning om den fråga som kommer att bli allt viktigare längre fram: vem som får lov att kosta.

Stöd i integration och vuxenblivande

Redan innan mottagandet av ensamkommande barn förlades till kommunerna fanns gruppboenden i Migrationsverkets regi, samt familjehem där barnen placerades av socialtjänsten efter att de fått uppehållstillstånd. Under åren efter 2006 skapades HVB-hem¹ med speciell inriktning på ensamkommande barn, både i kommunal och privat regi. Enligt en utvärdering av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), var 45 procent av hemmen som tog emot barn 2013 inriktade på just ensamkommande (IVO 2013: 13). Vidare beskriver rapporten att HVB för ensamkommande barn inte förutsätts erbjuda behandling, utan att det är ”integration” och ”vuxenblivande” som är målet med verksamheten (IVO 2013: 6, 13, 19).

Samma år gjorde Socialstyrelsen (2013) en kartläggning av ensamkommande barns behov. Där konstaterades behov av individanpassade insatser och mer stöd vid övergången från HVB till självständigare boendeformer efter 18-årsdagen. De ungdomar som deltagit i rapporten beskrev att det var ett stort glapp, att de inte var redo att klara sig själva när de förväntades flytta ut och att de önskade mer stöd (ibid.: 39; se även Söderqvist 2014).

Den migrationspolitiska vändningen 2015 och konsekvenser för tillgången till social service

Inom kritisk migrationsforskning såväl som inom aktivism och framför allt hos människor som migrerat till Europa finns erfarenheter av att gränser, brister i asylprocessen och exkluderande av icke-medborgare har varit väl etablerade praktiker sedan länge (Agamben 1998; Khosravi 2010). När jag beskriver ”flyktingkrisen” som en migrationspolitisk vändning, syftar jag på en intensifiering av den gränspolitik som brukar refereras till som Fort Europa (Hansen 2018). Jag ser det som en vändning därför att den, trots en viss kontinuitet, också var ett brott mot den tidigare svenska hållningen, framför allt i förhållande till just ensamkommande barn där man uttryckligen valde att placera sig på ”Europas miniminivå” vad gäller asylrätt. I det här avsnittet bryter jag ner förändringen i olika lagstiftningskedjor – inte den Tillfälliga Lagen i sig – utan andra förändringar som riktades specifikt till målgruppen ensamkommande barn.

Nya tider - nya tolkningar av ensamkommandes behov

Den migrationspolitiska vändningen 2015 spillde över på flera lagstiftningsprocesser. Ett exempel är frågan om stödboende, som ursprungligen handlade om att formalisera alternativa boendeformer för placerade ungdomar i allmänhet – men som i hög grad kom att riktas mot just ensamkommande barn (prop. 2015/16:43). I inledningen till lagförslaget står att läsa om hur det

¹ HVB står för ”hem för vård och boende” och är den boendeform som vid sidan av familjehem används av socialtjänsten vid placering av barn utanför det egna hemmet.

ökade antalet ensamkommande barn inneburit ett ökat antal placeringar för socialtjänsten och därmed en ökad kostnad (prop. 2015/16:43: 30).

Den svåra flyktingsituationen, inklusive en kraftig ökning av antalet ensamkommande barn som söker asyl i Sverige, innebär att situationen är ansträngd i flera kommuner. Bland annat handlar det om att kunna tillhandahålla boenden för de barn och unga som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet. Många ensamkommande barn och unga placeras i dag i hem för vård eller boende (HVB), en del av dem utan att ha ett särskilt vårdbehov. Stödboende kan vara en mer lämplig placeringsform för dessa barn och unga. (prop. 2015/16:43: 63)

I citatet görs kopplingen mellan flyktingsituationen 2015 och kommunernas behov av en ny boendeform (för att sänka sina kostnader). Eftersom olika former av stödboenden existerade även innan lagförslaget, kan den ekonomiska logiken inte bortses ifrån. Det som skrivs fram som det främsta problemet är inte att (de ensamkommande) barnen har specifika behov som inte kan tillgodoses i den befintliga lagstiftningen, utan att kostnaderna behöver minskas. Begreppet ensamkommande får en ny mening jämfört med både lagen om god man och om kommunalt mottagande. Här är det inte längre tal om särskilt utsatta barn i behov av expertkompetens, utan snarare att ensamkommande barn skulle ha mindre omfattande behov än andra placerade barn:

Hem för vård eller boende (HVB) är utformat för barn och unga som behöver placeras utanför hemmet och som har ett annat behov än vad ensamkommande barn generellt sett har. I avsaknad av andra alternativ enligt SoL har många ensamkommande barn och unga placerats i HVB. Det finns därför behov av en mer självständig placeringsform och ett mer individanpassat stöd med ett annat innehåll jämfört med HVB. (prop. 2015/16:43: 33)

I citatet framstår det som att de barn som registrerats som ensamkommande har hamnat på HVB i brist på bättre alternativ.

Stödboende som en boendeform för placerade ungdomar introducerades 2016. I en uppföljning gjord av Socialstyrelsen (2019) påtalas att ekonomiska motiv ibland varit styrande i socialnämndernas val av boendeform och att i de fall då minderåriga placeras i stödboenden bör försiktighet iakttas, eftersom det finns risk att barnen inte får sina behov tillgodosedda. Vidare visar rapporten att flera kommuner några år efter den nya lagstiftningen valt att avveckla sina stödboenden och i stället arbeta med andra insatser, såsom träningslägenhet, som inte är reglerat i lagstiftningen och inte omfattas av krav på inspektion från IVO.

Tidigare åldersbedömningar i asylprocessen

Många ensamkommande barn som kom till Sverige efter 2006 då den nya utlänningslagen implementerades fick uppehållstillstånd på grunden

synnerligen ömmande omständigheter. Det ställdes lägre beviskrav på barn att kunna visa sina skyddsskäl och många fick stanna för att det inte fanns något "ordnat mottagande" i deras ursprungsländer. I och med den tillfälliga lagen togs synnerligen ömmande omständigheter bort som en grund för uppehållstillstånd. Dessutom beslutades det om förändringar i utlänningslagen så att åldersprövningar skulle göras tidigare i asylprocessen – innan beslut om uppehållstillstånd fattades (Ds 2016:37; prop. 2016/17:121). I det följande fokuserar jag på just de tidigare åldersbedömningarna, eftersom de i hög utsträckning drabbade dem som kategoriserats som ensamkommande barn.

Åldersbedömningar är inget nytt i asylsammanhang: det har diskuterats åtminstone sedan början på 1990-talet och olika rutiner har införts under olika perioder (Socialstyrelsen 1993). Bilden av ensamkommande barn i svensk lagstiftning har genomgående varit att deras uppgifter om ålder och identitet inte är tillförlitliga, ibland även att de medvetet uppger falsk information för att gynnas i asylprocessen (prop. 2005/06:46: 28; prop. 2012/13:162: 16; SOU 2003:51: 52). Detta kan ses som uttryck för en misstro som finns generellt mot asylsökande i asylprocessen (Jubany 2011; Khosravi 2010). Men det är också ett exempel på hur barn anses vara mindre tillförlitliga än vuxna och hur barn inte blir trodda i kontakt med myndigheter (Andersson 2010).

När lagförslaget gällande åldersbedömningar presenterades av regeringen vårvintern 2017, var det uttalat att ekonomiska motiv var en grund till varför det ansågs så angeläget att införa en ny lag just då:

– Förslaget att en åldersbedömning ska göras tidigare i asylprocessen är viktigt utifrån såväl ett barnrättsperspektiv som ett ekonomiskt perspektiv, säger justitie- och migrationsminister Morgan Johansson. (Regeringen 2017)

Att stora satsningar på medicinska undersökningar skulle bli ekonomiskt lönsamma grundade sig i tanken att det finns vuxna som genom att uppge en felaktig ålder får välfärdsservice avsedd för barn. Om dessa individer exkluderas från mottagandet av ensamkommande barn i kommunerna innebär det en besparing.

Redan i första stycket i propositionen görs det klart vad som anses vara ett problem och vad som anses vara en lösning på problemet:

Detta medför att även asylsökande som senare bedöms vara vuxna behandlas som barn, vilket t.ex. kan förändra boendemiljön för ensamkommande barn på ett negativt sätt. Det innebär också att resurser avsatta för barn går till vuxna asylsökande. (prop. 2016/17:121: 1)

Liknande argumentation framförs i flera avsnitt i propositionen, där det skrivs fram att det är problematiskt att vuxna som utger sig för att vara barn ska vistas på boenden för barn (prop. 2016/17:121: 12). Genomgående råder en tystnad kring riskerna eller konsekvenserna för de barn som felaktigt

behandlas som vuxna. Metoden att fastställa en exakt ålder kritiserades av såväl läkarkåren som den idéburna sektorn (prop. 2016/17:121: 20; Rädda Barnen 2017; Tamsen 2017). Trots det, och trots de uppenbara bristerna i precision, beskrevs åldersbedömningar som en nödvändighet i propositionen.

Utöver ekonomiska motiv finns en retorik i lagstiftningsprocessen om att skydda de ”riktiga” barnen. Det är egentligen det mest intressanta, utifrån hur bilden av ensamkommande barn förändrades under och efter 2015.

När mottagande i kommunerna diskuterades ett decennium tidigare (prop. 2005/06:46), var en av utgångspunkterna att ensamkommande barn inte kunde antas vara självständiga vid 18 års ålder och att insatserna skulle fortlöpa till avslutade gymnasiestudier (senast 21 års ålder). Detta är också i linje med hur övergången av ansvar för barn är formulerat i föräldrabalken (7 kap. 1 §) och i socialtjänstens arbete med barn och unga (LVU 21 § 3 st.). Det har således sedan 2006 varit en norm i mottagande av ensamkommande att ungdomar har kunnat bo kvar i sina placeringar upp till 21 års ålder i de fall det har bedömts finnas behov. Att en ungdom över 18 år bott på ett HVB för ensamkommande har inte varit något ovanligt.

I propositionen om åldersbedömningar framställdes det som ett hot mot de yngre barnens säkerhet att dessa äldre tonåringar och unga vuxna skulle bo kvar på samma boende (prop. 2016/17:121: 12–13). Bilden förstärktes genom en medial debatt där ensamkommande barn kopplades ihop med våldsbrott och sexuella övergrepp (Khayati 2017; Lems m.fl. 2020). Vidare skedde en förskjutning i vilka ord som användes, från ”ensamkommande barn”, till ”ensamkommande unga” (McLaughlin 2018). Det här sättet att definiera barndom utgår ifrån att endast små barn – och framför allt inte ungdomar – är ”riktiga” barn, vilket diskvalificerar de ensamkommande från att ses som barn.

Ytterligare förändringar som begränsade tillgång till rättigheter och service

Den tillfälliga lagen och lagen om tidigare åldersbedömningar i asylprocessen kom att få relativt mycket uppmärksamhet i den politiska debatten. En rad andra förändringar ägde rum under samma period, som eventuellt hamnade i skuggan. Ett exempel är överenskommelserna mellan stat och kommun gällande ekonomisk ersättning för mottagande av ensamkommande barn (SFS 2017:193). Den kompensation som utgjorde grunden för att kommunerna skulle ”motiveras” att inkludera nya invånare blev lägre, och för dem som fyllt 18 år togs den bort helt såvida inte vårdbehov kunde påvisas genom en individuell bedömning. I många fall hann ungdomar skrivas upp i ålder innan förutsättningar för en sådan bedömning kommit till stånd. Följaktligen tillbakavisades ett stort antal ensamkommande ungdomar till Migrationsverkets anläggningsboenden – inte bara på grund av åldersuppskrivningar, utan även för att kommunerna inte längre fick ersättning för att ha kvar myndiga ungdomar i socialtjänstens vård.

Ytterligare en förändring gjordes i lag (1994:137) om mottagande av

asylsökande m.fl.: asylsökande som fått avslag var inte längre berättigade till boende och ekonomiskt stöd (Justitiedepartementet 2017). Som en konsekvens av dessa förändringar (åldersuppskrivningar i kombination med ändringar i LMA) föll personer som tidigare kategoriserats som ensamkommande barn helt utanför välfärdssystemet. De som nyligen haft rätt till insatser genom socialtjänstlagen (boende, kläder, mat, fickpengar, vuxenstöd) blev nu beroende av ideella krafter för sina basala behov (Barnrättsbyrån 2018). Genom tidigare reformer hade ensamkommande barns position stärkts i och med att de sågs som barn i första hand och asylsökande i andra hand. Nu blev nålsögat för att betraktas som barn väldigt litet. Som en konsekvens av att allt fler asylsökande gjordes till icke-barn, betraktades de även som icke-utsatta och därmed utan behov av skydd.

Gymnasielagen - ett andrum i andrummet

Våren 2017 presenterades den första gymnasielagen som en komplettering till den tillfälliga lagen från föregående år (Socialförsäkringsutskottet 2017). Många ungdomar befann sig då i en situation där de fått avslag på sin ansökan om asyl, men blev kvar då det saknades "ordnat mottagande" i ursprungslandet. Andra hade tillfälliga uppehållstillstånd om tretton månader. Eftersom den tillfälliga lagen ställde tydliga krav på arbete som en grund för permanent uppehållstillstånd, fanns det en oro för att ungdomar skulle hoppa av sina gymnasiestudier för att söka jobb (Justitiedepartementet 2017; prop. 2016/17:133: 31). Lagförslaget 2017 riktades till dem som varit under 18 år när de fått avslagsbeslutet eller vars tillfälliga uppehållstillstånd löpte ut innan gymnasiestudierna skulle hinna avslutas. De skulle ha anlänt innan 24 november 2015, studera på gymnasienivå samt uppfylla en rad andra krav för att kunna undantas från den tillfälliga lagen och få möjlighet till ett slags tillfälligt studentvisum för gymnasiestudier (prop. 2016/17:133). Kriterierna för att kunna få uppehållstillstånd var komplicerade och fick kritik för just otydligheten. Det blev en mycket begränsad grupp ungdomar som över huvud taget var aktuella för undantaget (ibid.: 30). Därför har jag valt att fokusera på det som kommit att kallas den nya gymnasielagen. Den presenterades 2018 som en omformulering av undantagsregeln.

I den nya gymnasielagen ställs också krav på att ansökan om asyl måste ha lämnats in före den 24 november 2015. Nu blev det möjligt även för personer över 18 år att söka (prop. 2017/18:252). Regelverket är fortsatt komplicerat och många sökande omfattades inte av kriterierna (SVT Nyheter 2018)

Många som omfattades av någon av de två gymnasielagarna hade innan den tillfälliga lagen troligtvis fått permanent uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller avsaknad av ordnat mottagande – det medger lagstiftaren (prop. 2016/17:133: 44–45; prop. 2017/18:252: 36). Det som skrivs fram som ett problem, som de här undantagsreglerna ska lösa, är att dessa unga personer hamnade i kläm:

Det är fråga om en tillfällig ordning för en klart avgränsad grupp unga vuxna som vid lagändringarnas ikraftträdande kommer att ha vistats i Sverige utan sin familj under nästan tre år eller längre och som har gått i skola och rotat sig här. Den långa väntan på ett beslut från Migrationsverket och osäkerheten om ett beslut ska hinna fattas innan 18-årsdagen har i många fall gjort att vistelse-tiden i Sverige har präglats av stor oro och ovisshet på ett sätt som gjort denna grupp särskilt utsatt. (prop. 2017/18:252: 37)

Behovet av en lagändring skrivs fram som grundat i att de sökande behöver skyddas från den utsatthet som den tillfälliga lagen har inneburit för dem (prop. 2016/17:133: 51). Det är inte en fråga om asyl som i rätten till skydd från förföljelse i ursprungslandet, tvärtom ligger ett stort fokus på situationen i Sverige.

Begrepp som att ha "rotat" sig och lärt sig det svenska språket upprepades både i propositionerna och i riksdagsdebatten innan nya gymnasielagen klubbades igenom. Även bland de nya sociala rörelserna förekom argument om att just dessa ungdomar som befann sig i Sverige, hade lärt sig språket och är en "tillgång" för landet borde få stanna (Mellquist m.fl. 2017).

Grunden till att få stanna skilde sig alltså från tidigare. Också rättigheterna efter att ha fått uppehållstillstånd skilde sig på flera sätt från tidigare. Att det endast rör sig om ett tillfälligt uppehållstillstånd, som kan bli permanent om individen blir anställd efter sina studier, är i linje med den tillfälliga lagen i övrigt. Men därutöver sker en förskjutning av ansvar gällande bostadsfrågan, som är exceptionell givet just den här gruppen ungdomars utsatta situation vid tiden för lagförslaget (Barnrättsbyrån 2018; Elsrud 2020).

Regeringen bedömer inte att förslaget innebär några nya åtaganden och att kommunerna genom det statliga ersättningssystemet kompenseras på samma sätt som för övriga nyanlända (prop. 2017/18:252: 53). De personer som omfattas av gymnasielagen omfattas dock inte av lagen om mottagande av nyanlända (SFS 2016:38). De ska i första hand själva ordna sitt boende efter att de har beviljats uppehållstillstånd (prop. 2017/18:252: 56). Implicit sägs det att frivilliga, icke-utredda familjehem ska fortsätta att husera de cirka 7 300 ungdomarna efter att de beviljats uppehållstillstånd (Beskow 2020: 24). Ansvaret läggs alltså på individen på ett sätt som bryter både mot hur socialtjänsten har arbetat med placerade barn och mot föräldrabalkens försörjningskrav, vilka båda sträcker sig till avslutade gymnasiestudier eller till 21 års ålder. Staten backar därmed från en ansvarsrelation om skyldighet att ombesörja boende för (vissa) ensamkommande barn. Här kan en återblick göras till diskussionen om vem som får lov att kosta och vem som till syvende och sist har rätt till välfärdsstatens resurser.

Den ekonomiska logik som präglar synen på ensamkommande blir särskilt tydlig när det diskuteras på vilka sätt dessa ungdomar kan komma till nytta för det svenska samhället. Det skrivs explicit fram att arbetskraft behövs inom

vissa sektorer och att det därför är positivt om ungdomar utbildar sig för att kunna matcha arbetsmarknadens behov.

Det är ur integrationssynpunkt av stort värde att unga nyanlända genomgår utbildning på gymnasial nivå. Såväl för den enskildes möjlighet att få ett arbete som för den svenska arbetsmarknaden, där behovet av gymnasiekompetent arbetskraft är stor, t.ex. inom äldreomsorgen och byggbranschen, är det positivt om ungdomar fullföljer sin utbildning. (prop. 2016/17:133: 30)

Medan begreppet "integration" i tidigare lagförslag ofta användes i relation till att barnen skulle bosätta sig i sina mottagarkommuner och undvika många omplaceringar, sker här en stark förskjutning från det mer diffusa begreppet "integration" till "etablering på arbetsmarknaden". Produktivitet och ekonomiskt oberoende görs till avgörande rekvisit för permanent uppehållstillstånd. Dessa sätt att skriva fram "problemet" – och framför allt tystnaderna kring skyddsbehoven – bidrar till en förstärkning av den redan existerande föreställningen om vilka liv som är värdefulla och, med Judith Butlers (2009) ord, sörjbara.

Avslutande diskussion

I det här kapitlet har jag visat att det inte finns någon enhetlig definition vare sig av vilka som kallas ensamkommande barn eller vad de har för rättigheter. Föreställningar om vilka dessa barn är har skapats kring motsatsbegrepp som utsatta–förövare, traumatiserade–överlevare (Stretmo 2014; Wernesjö 2014). När individer kategoriseras som utsatta barn i behov av vuxenstöd ses de som mer sörjbara och får därför i högre grad tillgång till rättigheter såsom uppehållstillstånd eller boende – detta oavsett deras ålder eller bakgrund.

I några av de reformer jag beskrivit har en explicit vilja funnits att höja de ensamkommande barnens status så att de tillerkänns rättigheter på samma villkor som andra barn. Emellertid har utfallet av denna process varit en differentiering så djupt rotad i hur barn som kategoriseras som ensamkommande förstås att den överskuggar normaliseringsambitionen. Följaktligen sker en differentierad normalisering som, även om lika rättigheter erbjuds, utgår ifrån ett "vi och dom"-tänkande där ensamkommande barn ses som i grunden annorlunda.

Med det sagt menar jag att ett skifte ägde rum i samband med de migrationspolitiska förändringarna hösten 2015 och framåt. Filosofen Giorgio Agamben (1998) har skrivit att statens interventioner i kristider inte i första hand är till för att skapa ordning, utan för att hantera allmänhetens ångest, och att detta görs genom att exponera de redan utsatta för ytterligare påfrestningar.

Den ångest som uttalades på samhällsnivå i samband med "flyktingkrisen" var präglad av rädslan för "systemkollaps" med en retorik om att "alla inte får plats" i den svenska välfärden (Dahlgren 2016). I kölvattnet av dessa narrativ

reproducerades en föreställning om unga killar från Mellanöstern som hot mot samhället, ordningen och säkerheten (Lems m.fl. 2020). Det var i den politiska atmosfären som en rad begränsande åtgärder sattes in, både för att minimera flyktingmottagandet och minska kostnaderna i det mottagande som ändå skedde.

Regeringen Löfvens begäran om ”andrum” och de efterföljande restriktionerna kan alltså förstås både utifrån ekonomiska motiv och som svar på en alltmer polariserad migrationsdebatt där rasistiska rörelser hade stöd både i och utanför riksdagen (Martinsson m.fl. 2018). En rädsla kopplad till begreppet ensamkommande barn fanns som en fantasi i debatten, som slog an både orientalistiska föreställningar som beskrivits tidigare, men också tankar om tonåringar som en riskkategori som måste kontrolleras (Hamreby 2004; Wegs 1992). Således finns det flera diskurser som sammanfaller när det skapas en bild av ensamkommande barn, både som ett hot genom sitt ursprung och genom sin ålder och familjesituation. I det nät av lagar och överenskommelser som följde den migrationspolitiska vändningen 2015 gjordes ungdomar som saknar både uppehållstillstånd och föräldrar i Sverige till en problemkategori som behövde stoppas och begränsas. Oavsett om motivet i grunden var ekonomiskt eller grundat i andra logiker, blev resultatet ett särskiljande mellan ”svenska” barn och asylsökande ensamkommande barn där de senare diskvalificerades från epitetet barn och därmed exkluderades helt från sådana rättigheter som annars beskrivs som universella för alla barn (McLaughlin 2018).

Gymnasielagarna upplevdes säkerligen som ett andrum i andrummet under en tid då ständigt nya begränsningar introducerades. Men denna ”lösning” sållade ut de produktiva och för arbetsmarknaden resursstarka individerna och lämnade andra utanför på mer eller mindre godtyckliga grunder. Människor som flytt ett av vår tids längsta krig omdefinierades till internationella studenter på jakt efter ett ”bättre liv”, utan erkännande av några skyddsskäl. I ett svep förflyttades även ansvar för grundläggande rättigheter som boende till den sökande, och regeringen slog därmed undan två rättigheter i en smäll.

Försvaret för åldersbedömningar och gymnasielagen avslöjade på ett obehagligt sätt vilka människor som anses förtjäna att inkluderas i en svensk gemenskap. Det som kvarstår är två idealpersoner: mycket små barn som anses utsatta, eller produktiva individer som kan fylla platser på arbetsmarknaden. Att Sverige har skapat ett nät av lagar och överenskommelser mellan stat och kommuner, som innebär att det görs skillnad på barn beroende på deras migrationsstatus, är allvarligt. De långsiktiga konsekvenserna återstår att se. Mot bakgrund av hur barn historiskt sett har farit illa, inte minst inom den väldigt reglerade familjehemsvården, är det med stor oro jag ser hur regeringen och kommunerna överlåter ansvar för boende åt ungdomar utan nätverk i Sverige, till i princip vem som helst. Det är även med stor oro inför framtiden

som jag konstaterar att fem år har gått och den tillfälliga lagen verkar allt mindre tillfällig. Därmed är asylrätten i stort sätt inom parentes och det är anställningsbarhet som är avgörande för människors möjlighet till skydd. Så avslutningsvis vill jag argumentera för ett upphöjande av asylrätten och understryka vikten av en humanitär klausul. Det är den humanitära grunden för uppehållstillstånd som har krympt till obefintlig storlek under de senaste femton åren. Rätten till internationellt skydd undan krig och förföljelse ska inte vara beroende av ålder – varken att barn diskvalificeras från att vara politiska subjekt eller att barn, genom sin tillskrivna utsatthet, görs till särskilt sörjbara subjekt på bekostnad av andra som också behöver en fristad. Det ska inte heller vara beroende av huruvida man har ”rotat sig” eller lärt sig det svenska språket. Att erkänna människors asylskäl är ett första steg till att bekräfta deras smärta, deras förluster och att se deras liv som värdefulla. När denna syn på livet som i grunden något sårbart och sörjbart etableras, behöver människor varken vara produktiva eller exceptionella, för oavsett vilken sida om artonårsgränsen de befinner sig på, kommer deras liv anses värda att ge skydd.

Lästips

- Khayati, Khalid (2017) Stigmatisering och rasism i det svenska migrationssamtalet och det diasporiska motståndet. *Sociologisk Forskning*, 54(1–2): 11–30.
- Lems, Annika, Oester, Kathrin & Strasser, Sabine (2020) Children of the crisis: Ethnographic perspectives on unaccompanied refugee youth in and on route to Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(2), 1–21.
- McLaughlin, Carly (2018) 'They don't look like children': Child asylum-seekers, the Dubs amendment and the politics of childhood. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(11): 1757–1773.

Referenser

- Agamben, Giorgio (1998) *Homo sacer. Sovereign power and bare life*. Stanford University Press.
- Andersson, Gunvor (2010) Barnens röst. Om brukarmedverkan i samhällsvård. I: *Kund, brukare, klient, medborgare? Om intressen och inflytande i socialtjänsten* (s. 37–42). Stockholm: Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.
- Bacchi, Carol & Goodwin, Susan (2016) *Poststructural policy analysis: a guide to practice*. Springer.
- Barnombudsmannen (2017) *Nyanlända barns hälsa. Delrapport i Barnombudsmannens årstema 2017 – Barn på flykt*.
- Barnrättsbyrån (2018) *Sveket. En rapport om hur Sverige vände ryggen till de ensamkommande*.

- Beskow, Linda (2020) *Mitt liv räknas. Den humanitära situationen för ensamkommande unga*. Rapport från Röda Korset.
- Butler, Judith (2009) *Frames of war: when is life grievable?* London: Verso.
- Dahlgren, Peter (2016) Moral spectatorship and its discourses: the "mediapolis" in the Swedish refugee crisis. *Javnost – The Public*, 23(4): 382–397.
- De Graeve, Katrien, Vervliet, Marianne & Derluyn, Ilse (2017) Between immigration control and child protection: unaccompanied minors in Belgium. *Social Work & Society*, 15(1): 1613–8953.
- Elsrud, Torun (2020) Resisting social death with dignity. The strategy of re-escaping among young asylum-seekers in the wake of Sweden's sharpened asylum laws. *European Journal of Social Work*, 23(3): 500–513.
- Hamreby, Kerstin (2004) *Flickor och pojkar i den sociala barnavården: Föreställningar om kön och sociala problem under 1900-talet*. Umeå: Print & Media.
- Hansen, Peo (2018) Asylum or austerity, the 'refugee crisis' and the keynesian interlude. *European Political Science*, 17(1): 128–139.
- Hedlund, Daniel (2016) *Drawing the limits: unaccompanied minors in Swedish asylum policy and procedure*. Stockholms universitet.
- IVO (2013) *En trygg och säker vård – har personalen lämplig utbildning? En granskning av vård- och omsorgspersonalens utbildning och metoder i HVB för barn och unga*. Artikelnr: IVO2013-5.
- Jubany, Olga (2011) Constructing truths in a culture of disbelief: Understanding asylum screening from within. *International Sociology*, 26(1):74–94.
- Justitiedepartementet (2015) Ändring av bestämmelserna om rätt till bistånd i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Pm.
- Justitiedepartementet (2017) Studerande på gymnasienivå ska kunna få längre uppehållstillstånd. Pressmeddelande. [<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/03/studerande-pa-gymnasieniva-ska-kunna-fa-langre-uppehallstillstand/>, hämtat 2020-12-11]
- Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (2003) *At skabe en klient: institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Khayati, Khalid (2017) Stigmatisering och rasism i det svenska migrationssamtalet och det diasporiska motståndet. *Sociologisk Forskning*, 54(1-2): 11–30.
- Khosravi, Shahram (2010) *'Illegal' travellers*. London: Palgrave Macmillan.
- Lems, Annika, Oester, Kathrin & Strasser, Sabine (2020) Children of the crisis: Ethnographic perspectives on unaccompanied refugee youth in and on route to Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(2), 1–21.

- Lundberg, Anna, Jansson Keshavarz, Sofi & Obenius, Hedvig (2019) *Nyanlända barns och ungas etablering och delaktighet i samhället under en tid av ovisshet*. Rapport. Allmänna Arvsfonden, Linköpings universitet.
- Martinsson, Johan, Andersson, Ulrika & Bergström Annika (2018) *Swedish trends 1986-2017*. Rapport från SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- McLaughlin, Carly (2018) 'They don't look like children': Child asylum-seekers, the Dubs amendment and the politics of childhood. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(11): 1757–1773.
- Mellquist, Björn, Nyberg, Katarina, Schlyter, Frans, Stattin, Jan, Fridell Anter, Karin, Eliasson, Mats, Hagström, Bertil, Wiborgh, Meta & Eckerman, Ingrid (2017) *Vi behöver de utvisningshotade ungdomarna. Skolvärlden*, 2 maj. [<https://skolvärlden.se/artiklar/vi-behover-de-utvisningshotade-ungdomarna>, hämtat 2020-09-10]
- Netz, Sabine (2019) Enacting biorelational citizenship in X-ray rooms and offices: on age assessments of migrants in Germany. *Citizenship Studies*, 23(7): 720–737.
- Prop. 2004/05:136 Stärkt skydd för ensamkommande barn.
- Prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn.
- Prop. 2012/13:162 Kommunalt mottagande av ensamkommande barn.
- Prop. 2015/16:43 Stödboende. En ny placeringsform för barn och unga.
- Prop. 2016/17:121 Åldersbedömning tidigare i asylprocessen.
- Prop. 2016/17:133 Komplettering av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå.
- Prop. 2017/18:252 Ny ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.
- Regeringen (2017) Ålderbedömning tidigare i asylprocessen. Pressmeddelande, 2 februari. [<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/aldersbedomning-tidigare-i-asylprocessen/>, hämtat 2020-08-09]
- Rädda Barnen (2017) *Rädda Barnen kommenterar rättsmedicinalverkets åldersbedömningar*. Pressmeddelande, 30 maj. [<https://press.raddabarnen.se/news/raedda-barnen-kommenterar-raettsmedicinalverkets-aaldersbedomningar-299851>, hämtat 2020-12-11]
- SFS 2005:429 Lag om god man för ensamkommande barn.
- SFS 2016:38 Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.
- SFS 2017:193 Förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.
- Socialförsäkringsutskottet (2017) Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå, Socialförsäkringsutskottets bet. 2016/17:SfU19.

- Socialstyrelsen (1993) *Medicinsk åldersutredning av invandrarbarn och adoptivbarn*. (SOSFS 1993:11).
- Socialstyrelsen (2013) *Ensamkommande barns och ungas behov. En kartläggning*. Artikelnr: 2013-11-37.
- Socialstyrelsen (2019) *Uppföljning och utvärdering av stödboende för barn och unga 16-20 år*. Artikelnr: 2019-10-6438.
- SOU 2003:51 God man för ensamkommande barn.
- Stretmo, Live (2014) *Governing the unaccompanied child – media, policy and practice*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- SVT Nyheter (2018), Gymnasielagen: Majoriteten av ansökningarna får avslag. 27 oktober. [<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/gymnasielagen-flest-nej-an-sa-lange>, hämtat 2021-01-25]
- Söderqvist, Åsa (2014) Leaving care with "cultural baggage": the development of an identity within a transnational space. *Australian Social Work*, 67(1): 39–54.
- Tamsen, Fredrik (2017) Resultat av åldersbedömningar pekar på felaktigheter i metoden. *Läkartidningen*, 20 september. [<https://lakartidningen.se/Opinion/Debatt/2017/09/Resultat-av-aldersbedomningar-pekara-felaktigheter-i-metoden/>, hämtat 2020-12-11]
- Wegs, J. Robert (1992) Working-class "adolescence" in Austria, 1890–1930. *Journal of Family History*, 17(4): 439–450.
- Wernesjö, Ulrika (2014) *Conditional belonging: listening to unaccompanied young refugees' voices*. Uppsala universitet.

Kriget om en flickas ålder: En berättelse om administrativt våld, åldersuppskrivningar och flickors utsatthet i Sverige

Torun Elsrud & Melika Ebrahimi

Inledning

Ett sommarvarmt augusti 2015. Platsen var ett litet rum utan fönster i ett av Kalmars HVB-hem för sådana ungdomar som i Sverige kallas ensamkommande. Där satt vi, Melika och Torun, som är författare till detta kapitel.¹ Melika var precis fyllda 16 år enligt hennes mammas noteringar. Hon var nyanländ efter en flykt från manligt våld och kontroll i Iran där hon levt som ”papperslös” under större delen av sitt liv. Hennes familj hade tidigare flytt från en konflikt i Afghanistan som dödade hennes äldre bror. Torun var nybliven god man till Melika.² Hon såg fram emot ett par år som vän och stöd till en ung människa, och ett tillfälle att lära mer om vardagen i den svenska asylprocessen som intresserade henne i egenskap av forskare inom migrationsområdet.

Föga anade vi då, när vi möttes första gången, försiktigt framåtböjda mot den knastrande högtalaren som förmedlade rösten från en telefontolk någonstans i Sverige, vad som väntade och hur det skulle förändra vår framtid. Det som framför allt kommit att prägla våra år tillsammans är den åldersuppskrivning som likt en blix från klar himmel krossade hoppet om ett permanent uppehållstillstånd. En nio månaders justering av Melikas födelsedag, utförd av en handläggare på Migrationsverket som aldrig hade träffat henne, har genomsyrat livet och vardagen sedan dess. Efter åldersuppskrivning följde åldersnedskrivning, sedan åldersuppskrivning igen, och så ännu en åldersnedskrivning – allt beroende på vilken myndighetsperson som satt vid tangentbordet. På upp- och nedskrivningarna följde förlust av boende, hemlöshet och åtskilliga möten med representanter för myndigheter såsom Skatteverket, Migrationsverket, socialtjänsten och den kommunala integrations- och etableringsenheten.

1 För att underlätta läsningen, har vi valt att referera till oss själva i tredje person i de delar av kapitlet som vi arbetat fram gemensamt och där vi hänvisar till var och en av oss. I de delar där vi skriver var för sig har vi, av samma skäl, valt att berätta om våra erfarenheter i första person.

2 Godmanskapet har delats med Toruns man Ingemar som också han följt kriget om Melikas ålder liksom produktionen av den här texten, vars innehåll han bekräftar. Han ingår dock inte i författarskapet och lämnas utanför redogörelsen.

Syftet med kapitlet är att redogöra för hur denna ålderuppskrivning kan erfaras och tolkas, både från den direkt drabbades perspektiv och ur ett sociologiskt perspektiv där processen som Melika varit med om kan beskrivas som en form av administrativt våld utövat av kommun och stat mot barn som söker skydd i Sverige. Några omvälvande och betydelsebärande händelser av många andra som inte får plats utgör textens stomme och beskrivs inledningsvis av oss båda. Därefter följer våra individuella reflektioner kring händelsen, där Melikas egna erfarenheter och känslor och Toruns sociologiska analys används för att förstå olika perspektiv på konsekvenserna av åldersuppskrivningen och myndigheternas agerande. I den avslutande diskussionen reflekterar Torun om händelseförloppets betydelse för rättssäkerhet och skyddsökande människors existentiella värde.

Händelseförloppet - när ett barn berövas sin ålder

Grundat på de uppgifter som föreligger i ärendet, anser Migrationsverket att du inte har gjort din ålder sannolik. Du har inte heller gjort sannolikt att du är underårig. Migrationsverket ändrar därför ditt födelsedatum i centrala utlänningsdatabasen till 1998-10-19, baserat på datum för detta beslut. Ditt ärende prövas enligt den ordning som gäller för vuxna. (Ur Migrationsverkets beslut 2016-10-19)

Den 19 oktober 2016 fick Melika beslutet om tillfälligt uppehållstillstånd i tre år. Hon fick visserligen flyktingstatus, men eftersom hon gjordes myndig tillhörde hon inte längre den grupp barn och barnfamiljer som, om de anlände senast 24 november 2015, även fortsatt skulle kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Undantagsklausulerna i lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd gällde därmed inte längre henne.

För henne, liksom för många andra asylsökande ungdomar utan vårdnadshavare, kom den nya födelsedagen att synkroniseras med datum för beslut. Denna dag, som Migrationsverket bestämde skulle bli hennes nya bemärkelsedag, skulle alltid påminna henne om dagen då hennes egen berättelse förnekades i Sverige. Handläggaren, som aldrig träffat Melika, fattade utan förvarning ett beslut som innebar att Melika tvingades att fortsatt leva med rädslan för att en dag skickas till en situation av förföljelse och ett land i krig där hon inte varit sedan ettårsåldern.

Hon kom till Sverige sommaren 2015 i god tid före det ödesdiga datum, 24 november 2015, som skulle komma att prägla så många människors liv under flera år i det svenska asylmottagningssystemet. Under hösten 2016 hade hon nästan ett år kvar till sin 18-årsdag och var inte orolig för sin ålders inverkan på beslutet. Advokater hade förordat att inte göra den medicinska åldersbedömning genom tandröntgen som rutinemässigt informerades om i samband med asylintervjuer. Under våren 2016 gällde fortfarande

rekommendationen att medicinska åldersbedömningar enbart behövdes när åldern hade ifrågasatts av Migrationsverket eller annan myndighet som icke-trovärdig vilket inte var fallet för Melika. Rekommendationerna ändrades under andra halvan av 2016 men då var det för sent. När beslutet att göra henne myndig kom i oktober var hon oförberedd.

En av Migrationsverkets rutiner för att bestämma ålder är att vända sig till ungdomens socialtjänst och begära ut åldersuppgifter. Detta gjordes också i Melikas fall. Socialtjänstens svar, att det inte framkommit något som tyder på att Melika skulle ha en annan ålder än hon uppgett, ansåg Migrationsverket vara för vagt, odetaljerat och otillräckligt för att styrka hennes ålder. På så sätt bidrog både socialtjänstens ovilja att lämna en utförlig beskrivning och Migrationsverkets ovilja att göra en positiv tolkning av socialtjänstens korta kommentar till att Melika förlorade resten av sin minderårighet.

Melika har aldrig haft en *tazkira*, en typ av afghanskt personbevis, och inte heller ett pass. För att få sådana handlingar krävs hjälp av en manlig släkting, såsom Melikas far, men faderns agerande är en av anledningarna till att hon tvingades fly den där turbulenta våren 2015 när hon skulle ges bort för att reglera en skuld. Till honom har hon aldrig kunnat gå för hjälp med id-handlingar. Hon hade således bara sin egen berättelse och redogörelse för hur gammal hon var när hon började skolan i Iran kombinerat med ett fotoförsett betyg från första klass som sas sakna bevisvärde.

Därför blev trovärdigheten i hennes berättelse så viktig. Ingen har heller ifrågasatt hennes redogörelse på någon annan punkt. Migrationsverket skriver "[d]u har lämnat en sammanhängande och i relevanta delar detaljerad berättelse utan inbördes motstridigheter avseende dina asylskäl". Trots avsaknad av indikationer på att Melikas egen ålder skulle vara falsk och trots inkomna uppgifter på att inget tyder på någon annan ålder, så valde dock Migrationsverket att inte tro just på hennes åldersuppgifter.

Utskrivning från boendet

Någon dag senare nådde beslutet om tillfälligt uppehållstillstånd kombinerat med åldersuppskrivning Melika, och ett möte med personal på HVB-boendet och socialsekreterare ordnades. Hon skulle informeras om att hon omgående skulle flyttas bort från sina närmaste vänner, gode män och sin enda trygga punkt i Sverige till en asyلفörläggning för vuxna fyra mil från Kalmar. Vid mötet sa en av socialarbetarna att "nu när du blivit 18 år så kan du inte längre bo kvar på vårt boende, men det har varit jättetrevligt att lära känna dig". På frågan till Melika om hon hade några frågor svarade hon "Ja, en. Kan jag få gå nu?" innan hon lämnade rummet och månader av förtvivlan tog sin början.

Asyلفörläggningen låg avsides, långtifrån vännerna, och var bebodd framför allt av vuxna män, den kategori människor som för Melika just då representerade allt hon flytt ifrån. Personal på vuxenboendet berättade i ett telefonsamtal för Torun att det bara fanns ett fåtal ensamma kvinnor där

och att de hade försökt bli förflyttade på grund av konflikter och otrygghet. Torun lämnade in en orosanmälan till socialtjänsten i ett försök att stoppa förflyttningen. En orosanmälan lämnades också in av Melikas läkare på barn- och ungdomspsykiatri. Läkaren bedömde att Melika inte alls var äldre än hon hade uppgett, att hon hade stort behov av den omsorg som ett HVB-hem ska ge en minderårig, att hon redan för illa och att hon skulle fara ännu mer illa om hon flyttades till ett vuxenboende. Melikas advokat försökte också hjälpa till med hänvisning till pågående försök att överklaga. I socialtjänstens beslut att lämna orosanmälningarna utan åtgärd framhölls bland annat att "personal på HVB-hemmet uppger att Melika inte mår bra, men att hennes beteende till viss del kan bero på att hon vill ha uppmärksamhet".

Personal från HVB-hemmet körde Melika och hennes tillhörigheter till vuxenboendet. Ängsten blev övermäktig och samma dag följde hon med Torun tillbaka till Kalmar. Hennes period som hemlös hade börjat. Med stöttning från enskilda människor i civilsamhället som erbjöd olika boenden till låg hyra så fortsatte hon sin språkintröduktion även om kuratorn vid flera tillfällen larmade om att hon mådde dåligt. Kalmar kommuns överförmyndarnämnd var samtidigt ett viktigt stöd. Eftersom det pågick olika juridiska överklaganden och en åldersutredning beslutade nämnden att Melika skulle ha fortsatt rätt till god man i väntan på beslut.

Ett barn - två åldrar

Parallellt med denna händelseutveckling pågick en annan process. I samband med ansökan om folkbokföring hos Skatteverket önskade handläggaren underlag för att göra en egen bedömning av Melikas ålder. Till skillnad från många andra ungdomar som har försökt korrigera Migrationsverkets åldersuppskrivningar hos Skatteverket, så möttes hon alltså av en handläggare som var intresserad av rättssäkerhet och korrekt hantering. Intyg från läkare, lärare, socialarbetare, forskare, gode män, grundskolebetyg från Iran och officiella handlingar rörande afghanska barns skolgång i Iran lämnades över till Skatteverket som efter utredning gav Melika hennes ålder tillbaka.

Hon hade nu två åldrar, sin egen folkbokförda, minderåriga och Migrationsverkets myndiga. Med hjälp av Flyktinggruppernas riksråd (FARR) kontaktades Migrationsverkets rättsenhet som meddelade att Melika skulle besöka Migrationsverkets kontor i Växjö för att korrigera åldern på sitt uppehållstillståndskort. Där registrerades hon enligt den folkbokförda åldern och instruerades att senare hämta ut ett korrigerat uppehållstillståndskort i Kalmar. Några veckor senare satt Torun och Melika på Migrationsverkets kontor i Kalmar i tron att Melika nu skulle hämta ut sitt nya uppehållstillståndskort, flyttas från Migrationsverkets vuxenboende och på nytt få bostad och omsorg av socialtjänsten. Något helt annat väntade. Handläggaren förklarade att man inte får ljuga om sin ålder, att Melikas ålder inte fanns i deras system och att hennes nya uppehållstillståndskort med den folkbokförda åldern hade

förstörts när det anlände till kontoret i Kalmar. Handläggaren berättade också att hon hade haft kontakt med Melikas socialsekreterare och att Melika inte skulle vara så säker på att hon skulle få hjälp av kommunens socialtjänst eller få dess godkännande av hennes minderårighet.

Migrationsverkets handläggares samtal med anställda inom Kalmar kommuns socialtjänst väckte många frågor. Pågick samtal mellan handläggare lokalt, på de båda myndigheterna, och vad sas i så fall i dessa samtal? Socialtjänsten, som tidigare hållit fast vid Migrationsverkets ålder och avslagit orosanmälningarna, sa sig först acceptera Melikas minderårighet när hon till slut folkbokfördes med sin riktiga ålder av Skatteverket. De erbjöd då kommunal omsorg på nytt, men enbart i ett HVB-boende för pojkar på landsbygden trots att socialtjänsten vid åtskilliga tillfällen informerats om Melikas dåvarande rädsla för manliga miljöer. Samtidigt vittnade hennes kamrater om lediga rum på hennes gamla HVB-hem för flickor i Kalmar nära skolan. Vid nästa besök hos socialtjänsten, efter insikten att handläggaren på Migrationsverket och socialtjänsten tycktes samplanera tolkningen av hennes ålder, var hon orolig. Farhågorna besannades. Socialtjänsten hade ändrat sig igen. "Vi har nu bestämt att utgå ifrån att du är 18 år", sa socialsekreteraren.

Detta möte med socialtjänsten, liksom mötet med handläggaren som hade förstört Melikas kort på Migrationsverket och känslan av att de tycktes samarbeta lokalt för att försvåra hennes situation, tog hårt. Medan Migrationsverket centralt och Skatteverkets jurister flera veckor tidigare hade meddelat att hon hade rätt till sin folkbokförda ålder pågick en helt annan process lokalt, i samtal mellan Migrationsverket och socialtjänsten. Skolkuratorn meddelade att Melika inte klarade av sina studier och hade drabbats av depression och Torun kände sig maktlös i rollen som god man.

I ett nytt försök att hitta ett tryggt boende kontaktades enheten *Flyktning och integration* i Kalmar kommun som arbetar med etablering av vuxna asylsökande. Eftersom Melika, folkbokföringslag till trots, bedömdes som myndig av socialtjänsten så kanske det gällde att "spela med" i den Kafkaliknande processen och be om hjälp hos den kommunala enhet som ger stöd åt vuxna. Dock var handläggarna på *Flyktning och integration* lika övertygade om att Skatteverkets ålder gällde som socialtjänstens handläggare var övertygade om att Migrationsverkets ålder gällde. Melika nekades hjälp med hänvisning till att hon var minderårig och att svensk folkbokföringslag måste gälla. Två olika enheter inom Kalmar kommun valde således skilda vägar genom regelverken med konsekvensen att ingen av dem behövde ta ansvar för en ung flickas välfärd.

När kampen tog slut

Ungefär sju månader efter åldersuppskrivningen var kampen om Melikas ålder över. Med stöd från FARR och jurister vid Skatteverket och Migrationsverket centralt kunde Migrationsverket i Kalmar förmås att

acceptera den folkbokförda åldern, och nästa gång ett ålderskorrigerat uppehållstillståndskort utfärdades i Växjö förstördes det inte i Kalmar. En handläggare från kommunens socialtjänst meddelade i ett telefonsamtal att de fortfarande, med hänvisning till rättsliga beslut och SKR:s riktlinjer, ansåg att Melika fortsatt borde ha den ålder som Migrationsverket valt. Detta ansågs dock inte längre vara en väsentlig fråga, eftersom de ändå hade beslutat att bevilja henne stödboende och en egen lägenhet utan manliga medboende. Under de tre följande åren i stödboende har Melika sedan haft en bra relation med personalen och hon har nyligen flyttat till egen lägenhet.

Händelseförloppet drabbade hennes andra språkintraktionsår hårt och försenade övergången till gymnasium, men i dag läser hon sista gymnasieåret med inriktning mot juridik. Hon när en dröm om att jobba för att ingen ska drabbas som hon av den svenska rättsosäkerheten. Efter tre års uppehållstillstånd med flyktingstatus har hon nu fått en treårig förlängning. Det permanenta uppehållstillståndet berövades henne av en handläggare på Migrationsverket som aldrig träffat henne.

Torun valde att inte ta fler uppdrag som god man för ungdomar när Melika fyllde 18 år på riktigt. Hon upplevde att uppdraget begränsade de stödinsatser man som god man får göra. Även om stödet från kommunens överförmyndare har varit stort, så rymmer inte uppdraget alla de insatser som behövs för att fullt ut stödja en ung människa som av rädsla väljer att bli hemlös. Händelseförloppet visade också att det bemötande en asylsökande människa får kan vara både rättsosäkert och gränsa till rena övergrepp från myndigheternas sida. Erfarenheterna från Melikas asylprocess utgjorde en grund till två nu pågående forskningsprojekt där Torun analyserar beslutsdokument och berättelser från människor som sökt skydd i Sverige, varav flera av dessa senare har flytt vidare till andra europeiska länder.

Melika om åldersuppskrivningen - att tappa hoppet

Det var personalen från HVB-hemmet som ringde mig. Jag kände en spänning som satte sig i hjärtat, men jag visste inte vad som var på gång. De sa bara att ”kom fort till boendet för att vi har en god nyhet till dig Melika”. När jag kom dit, så träffade jag min kontaktperson som satt tillsammans med mina gode män Torun och Ingemar på huvudkontoret. De såg lite oroliga ut, förutom min kontaktperson som såg gladare ut. Jag fick höra att Migrationsverket hade beviljat ett tillfälligt uppehållstillstånd, för tre år, åt mig, och skälet till att jag fått ett sådant beslut var att de hade skrivit upp min ålder till 18 år i stället för 17. Jag hade blivit en myndig person utan att jag visste det.

Muren mellan mig och mina drömmar

Kanske tyckte Migrationsverket och socialarbetarna bara att jag skulle vara glad och tacksam för att jag fick stanna i Sverige. Men jag var bara chockad och kunde inte säga ett enda ord, så jag lämnade rummet och sprang till mitt

eget rum. Ilska, sorg och intensiv frustration genomsyrade hela mitt väsen. Det som gjorde mest ont i mig var att bli misstrodd av Migrationsverket efter hela den jävla och farliga resan från Iran till Sverige som tog ungefär två och en halv månad, lämna min familj och mina vänner bara för att rädda mitt liv och följa efter mina drömmar, men de ville inte förstå och acceptera min berättelse. Det gör ont överallt, när du berättar om din verklighet och det som är sant men eftersom du inte har bevis på papper bestämmer de sig för att inte tro på dig och bestämmer sig för att misstro. När de ändrade min ålder så sa de egentligen inte bara att jag ljuger, de sa också att min mamma ljuger, att vi försöker lura Sverige. Min mamma födde mig, men jag föddes i ett samhälle där min födsel inte registrerades. Men mamma visste alltid. Mamma är en ärlig människa, inte som dem som jag träffade på Migrationsverket.

Allting gick bara åt skogen, allt hopp, all tro som jag hade om att det här nya landet kommer att försvara mig mot den mardröm som tvingade mig att fly. Anledningen till att jag rymde därifrån var att jag inte ville bli bortgift som betalning till en man som var lika gammal som min pappa. Att få ett tillfälligt uppehållstillstånd betyder att jag aldrig kan känna mig säker på hur länge min trygghet kommer att vara. Kommer de en dag att säga "nu Melika är du så gammal så det gör inte så mycket om du gifter dig med en gammal man"? Eller kommer de säga att "Sverige är fullt. Tyvärr, det är synd det som kommer att drabba dig, men du måste åka tillbaka"? De vet att flera tusen tjejer som jag lever i ett sådant samhälle där hedern är viktigast av allt. De vet att jag inte kan skaffa tazkira eller pass för att min pappa är mitt hot. När jag kom hit hade jag upplevt massa svårigheter inte bara på grund av hotet från männen runt omkring mig. Jag har levt med diskrimineringen från iranska invånare under alla åren i Iran och när jag vandrade från skolan till arbetsplatsen. Detta liknar perioden i USA då svarta människor levde i ett rasistiskt samhälle och inte hade några rättigheter. Jag hade inte valt att flytta till Iran, men i Afghanistan hade vi dött om vi varit kvar. Min räddning var att fly hit och bygga ett nytt liv.

Men hur bygger man liv i treårsintervaller? Hur slutar man tänka att Sverige kanske bestämmer sig för att kasta mig tillbaka till våldet eller kanske till och med min egen död? Allt blev upp och ner och luften var jättetung att andas. Allt som jag hade planerat för förändrades på bara några sekunder. Att kunna ansöka om familjeåterförening, mina studiemål, min kärleksrelation och så vidare. Tillfälligt uppehållstillstånd betyder en mur mellan mig och mina mål, som till och med stoppar mig från att träffa min mamma igen. Min mamma och mina systrar som jag drömde om att en dag kunna ta emot här i Sverige.

Vuxna med makt

Vid utskrivningen från min bostad fick jag veta att jag måste flytta därifrån till ett vuxenboende utanför Kalmar där det bara bodde familjer som väntar på sina lägenheter. Jag skulle också få vänta mellan sex och tolv månader på att

få en kommunplacering någonstans i Sverige. Men det var bara bluff. Det var inget familjeboende. Det visade sig vara ett boende med framför allt ensamman, vuxna män. Vuxna män var anledningen till att jag rymde hemifrån och flydde till Sverige. I dag ser jag annorlunda på den saken och känner mig tryggare, men då kunde jag inte tänka mig att bo tillsammans med en massa män, men ingen lyssnade på mig. Jag var fortfarande en ung tjej på 17 år.

Till slut var det dags att packa mina grejer och flytta till hotellet. Jag tänker fortfarande ofta på hur hopplös situationen var där. Man hörde barn som skrek och förvirrade människor som satt i matsalen, många var ledsna, många var arga. I ett litet rum skulle tre personer bo, alltså jag och två andra kvinnor. Jag mådde jättedåligt så jag lämnade bara mina grejer i rummet och åkte iväg igen med min gode man och min pojkvän till Kalmar. Hotellet var långt bort från skolan, mina vänner, min pojkvän och gode män. Det var bara med dem jag var trygg. Jag tappade all min koncentration i skolan och ofta grät jag och kunde inte hinna ikapp med mina läxor.

Det var extra jobbigt att känna att jag var i myndigheternas våld. Till och med när jag hade fått tillbaka min riktiga ålder av Skatteverket så fortsatte de att ifrågasätta och fatta beslut som gjorde mig illa. Jag minns en gång i mars när vi var på Migrationsverket och handläggaren gav mig ett papper och berättade att de hade slarvat bort den ansökan jag skickat in på hösten om bidrag till nya vinterkläder. Hon sa att om jag fyllde i den här nya lappen så kunde hon avslå den med en gång och så kunde min gode man och jag överklaga om vi ville. När min gode man frågade hur stor chansen var att få igenom en överklagan om medel till vinterkläder i mars så svarade handläggaren "inte så stor". Jag har också svårt att glömma alla möten med socialtjänsten som flera gånger ändrade min ålder, fram och tillbaka beroende på vad de hade fått för information från olika håll. Till slut hade jag ångest så fort jag tänkte på dem. Under en lång tid levde jag på olika tillfälliga platser i Kalmar och fick 700 kronor i månaden att leva på trots att jag hade uppehållstillstånd. Ibland sa handläggarna till mig att de brydde sig om mig och att de bara gjorde sitt jobb, men jag upplevde att några faktiskt var elaka och avsiktligt försökte göra det så svårt som möjligt för mig. Jag kommer aldrig att få veta vad som fick dem att slåss så hårt för att inte acceptera min ålder.

Eftersom jag mådde så illa både fysiskt och psykiskt, valde jag att gå till en kurator på barn- och ungdomspsykiatri för att kunna prata om mitt mående. Det var inte så lätt att förklara hur jag tappade bort mitt hopp i livet på grund av bristen på svenska språket och att tolken inte var någon expert heller. Det har tagit tid att läka alla sår, både från det som tvingade mig att fly och det som jag har gått igenom i Sverige. Om jag blir jurist en dag, eller kanske socialarbetare, så kommer jag att göra allt för att lyssna på mina klienter och ge dem en chans. Jag kommer att leta efter deras starka sidor, inte efter deras fel.

Torun om åldersuppskrivningen - en form av administrativt våld

Jag tolkar Melikas berättelse som ett uttryck för en stor vanmakt och ett exempel på hur illa det gör ett barn i en formativ ålder när myndighetsrepresentanter förmedlar misstro, brist på respekt och ointresse för personens rätt till omsorg.

Det som utlöste spiralen av negativa processer och möten riktade mot Melika var åldersuppskrivningen vid beslutet hösten 2016. Som framgått tidigare gjorde hon ingen röntgen av sina tänder med hänvisning till de råd och riktlinjer som gällde vid tidpunkten för hennes intervju hos Migrationsverket våren 2016. Enligt Europarådets och parlamentets direktiv (2013/32/EU) ska ett barn i asylprocess inte förväntas göra en medicinsk åldersbedömning om det inte finns indikationer på att barnet faktiskt har en annan ålder. Artikel 25:5 i direktivet anger:

Medlemsstaterna får använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ensamkommande barn i samband med prövningen av en ansökan om internationellt skydd i sådana fall där medlemsstaterna, efter sökandens allmänna uttalanden eller andra relevanta indikationer hyser tvivel beträffande sökandens ålder. Om medlemsstaterna därefter fortfarande hyser tvivel när det gäller sökandens ålder ska de utgå ifrån att sökanden är underårig.

Samma försiktighet framhålls av SMER (Statens medicinsk-etiska råd 2016: 8) som också hänvisar till barnets rätt att få sin sak prövad i enlighet med den vedertagna bevislätnadsregeln "the benefit of the doubt" och understryker att "[l]äkarundersökningar ska alltså inte användas om det saknas skäl att tvivla på åldern sökanden uppgett och ska därmed inte heller införas som en rutinåtgärd".

Åldersuppskrivningen av Melika gjordes alltså i strid mot riktlinjer och regelverk. Det saknades indikationer på att hennes ålder inte stämde, och när, av okänd anledning, ett tvivel ändå till slut artikulerades i Migrationsverkets beslut så tillämpades ingen bevislätnadsregel. De instanser som avrått från medicinsk åldersbedömning (MÅB) har goda skäl. I dag är kritiken mot MÅB hård. Forskare och experter har visat att utredningarna och slutsatserna är behäftade med så pass stor osäkerhet att de innebär en påtaglig risk för felmätningar och att ungdomar som närmar sig 18 år bedöms som vuxna (för kritik av medicinska åldersbedömningar se t.ex. AIDA 2015, 2017; Lundberg 2017; Malmqvist m.fl. 2018; Mostad & Tamsen 2019; Noll 2016). Vårt försök att överklaga själva åldersuppskrivningen i migrationsdomstolen misslyckades då åldersuppskrivning vid den tidpunkten inte kunde överklagas och för att Melikas asylbeslut som helhet var positivt då hon beviljats uppehållstillstånd. Ett positivt beslut, såsom ett uppehållstillstånd oavsett längd, kan inte överklagas.

Mot bakgrund av åldersuppskrivningen och det händelseförlopp som beskrivits så kommer jag i den fortsatta texten att diskutera skeendet med

hjälp av begreppet administrativt våld. Våld kan utövas i många former. Fysiskt och psykiskt våld hade Melika redan erfaren när hon kom till Sverige. Det var först här hon blev varse om en tredje form av våld, ett symboliskt och byråkratiskt våld med lika allvarliga konsekvenser för hälsa och framtid som de andra våldsformerna. Även om Melika inte är deltagare i min forskning så delar hon den erfarenheten med många av de ungdomar och vuxna jag följer och intervjuar i projekten. Ibland sägs det att Melika har haft tur. Till skillnad från många andra jag följt genom asylprocessen så har hon fått stanna kvar – om än hela tiden tillfälligt och med en alltid närvarande oro för ett upphörande. Flera projektdeltagare har, oftast till följd av Migrationsverkets ålderssuppskrivningsverktyg, hamnat i ett liv av papperslöshet, i förvar, deporterats till Afghanistan eller flytt vidare till andra länder (Elsrud 2020).

Men den ålderssuppskrivning som drabbat Melika utgör ändå ett djupt trauma och ett minne av övergrepp som inte går att skaka av sig så lätt. Hon förlorade inte bara rätten till en varaktig trygghet, hon utsattes också för en lång och intensiv period av upprepat administrativt våld, utövat av vuxna handläggare på svenska myndigheter mot en minderårig flicka. Administrativt våld är ett begrepp som fångar hur förtryck och strukturell orättvisa utövas på lagliga vägar, genom beslutsfattande i enlighet med riktlinjer, undertecknande av handlingar, avstämningsmöten och verkställande av beslut. Administrativt våld normaliseras genom att processen styckas upp i delmoment där enskilda aktörer fattar enskilda beslut med hänvisning till att de gör sitt jobb. I slutändan skapas en helhet av återkommande negativa och våldsamma handlingar, som nöter ner hopp och framtidstro och ofta får plågsamma konsekvenser för individen (Elsrud 2020; Elsrud & Lalander 2021).

”Administrativt våld är sådana handlingar som börjar med pappersarbete och slutar med ett förlorat barn eller en polisbil”, skriver den australiska forskaren Tess Lea (2017; min övers.) apropå institutionaliserat rasistiskt myndighetsutövande mot aboriginer i Australien.³ På liknande sätt kan det sägas att administrativt våld mot skyddssökande människor i Sverige är sådant som börjar med pappersarbete och inte sällan slutar med hemlöshet, gränspolisbesök, förvar och tvångsdeportation. I Melikas fall blev det aldrig någon deportation, men däremot en hemlöshet som kom att följa efter ungefär 1,5 år i asylprocess där olika aktörer sa sig ”bara göra sitt jobb”. Administrativt våld kan utövas utan att aktörerna avser att göra illa, eller ens hyser negativa tankar om personen som drabbas, men kan naturligtvis också utövas som bestraffning och medveten maktutövning och som ett led i, till exempel, en rasistisk regim.

Distansering och skuldbeläggning i administrativa våldets tjänst

Det Melika utsattes för är inte unikt. En misstro mot asylsökande barns

3 Se även Abdelhady m.fl. (2020) för en komplex och angelägen beskrivning av det närbesläktade byråkratiska våldet mot människor som sökt skydd i norra Europa.

berättelser är vanligt förekommande (Hedlund 2016). För att administrativt våld ska kunna utövas krävs inte bara normaliserad och rutinartad handläggning av ärenden utan också ett visst avstånd till klienten, till människan som ska handläggas. Avståndet ger ett sken av neutralitet och objektivitet i beslutsfattande och förmedling av beslut. I det Melika har erfarenhet och beskrivit finns flera olika komponenter som skapade detta avstånd där misstron till hennes egna uppgifter bara är en del. Hon utsattes också för skuld- och skambeläggning när hon anklagades för att ljuga eller när orosanmälningarna avslogs med motiveringen att hon mådde dåligt på grund av att hon sökte uppmärksamhet och därmed inte hade något behov. I ett annat sammanhang meddelade socialtjänstens representant medier att hon tackat nej till det boende de erbjudit, men utan att berätta att erbjudandet bestod av ett boende för pojkar långt ute på landsbygden, vilket signalerade att hon själv bar skulden för sin hemlöshet.

Det avskalade språket är en annan komponent som bidrar till avstånd och som gör att det administrativa våldet skapar frustration hos den som drabbas. I samband med förmedlingen av beslutet om åldersuppskrivning frågade Melika mig: "Vem är egentligen Migrationsverket?" Det stod i beslutet att Migrationsverket *ansåg* att hon inte gjort sin ålder sannolik. Hur försvarar man sig mot en administrativ koloss som är både namn- och ansiktslös? Genom avpersonifieringen av administrativa beslut neutraliseras det administrativa våldet. Det framstår som objektivt och självklart, trots att det är en kedja av olika mer eller mindre känslostyrda och subjektiva människor som har avgjort om en person ska betraktas som trovärdig eller inte och lagt ner olika mycket tid på att motivera sina ställningstaganden i de olika besluten. En genomgång av olika asylärenden från Migrationsverket som pågår inom ramen för mina forskningsprojekt visar på stor variation vad gäller att argumentera för personers bristande trovärdighet – men också ett antal formuleringar som framträder som standardformuleringar som verkar kopieras och användas utan urskiljning. Detta har bland annat resulterat i att man till och med föreslår utvisning till ett annat land än det personen är medborgare i.

Melika mötte en mängd ifrågasättanden som, med tiden, blev alltmer besynnerliga, både för henne, mig och människor i vår närhet. Medier gjorde flera reportage om hennes omöjliga situation. Samtal pågick på central juridisk nivå mellan Migrationsverket och Skatteverket för att hon skulle få tillbaka sin ålder också på uppehållstillståndskortet. Under tiden vägrade handläggare inom offentlig förvaltning att ge omsorg och följa folkbokföringslagen, medan skulden för händelseutvecklingen lades på Melika, som beskrevs vara lögnaktig, otacksam och uppmärksamhetskrävande. Melika hade inte underordnat sig utan hade krävt sin rätt. Vår vägran att acceptera det som var orätt gjorde att vi sannolikt sågs som besvärliga och en utmaning mot myndigheternas självbild. Genom den administrativa hanteringen och retoriska grepp i möten,

medier och dokument gjordes Melika om till en ovärdig klient (Eliassi 2015; Rioux & Zubrow 2001: 156), ett barn som inte gjort sig förtjänt av omsorg eller respekt för sina erfarenheter. Produktionen av ovärdiga klienter projicerar skuld bort från den egna verksamheten och osynliggör det administrativa våldet. När människor som drabbas ifrågasätter måste hanteringsens till synes neutrala och rutinartade karaktär skyddas och försvaras. Klienten görs alltså till problemet. Att ge Melika rätten till sin folkbokförda ålder och till socialt stöd skulle ha inneburit ett accepterande av att de hade gjort fel.

Avslutande reflektioner

Vi har berättat delar av allt som drabbade Melika under den beskrivna perioden. Socialtjänsten tyckte att hon visade tecken på ohälsa för att hon sökte uppmärksamhet. Andra människor runt Melika tyckte hon mår dåligt för att hon fick alldeles för lite uppmärksamhet som var baserad på respekt för hennes situation. Att vara utsatt för administrativt våld, att få ett ja ena dagen och ett nej nästa, tar på krafterna och nöter sakta ner både hopp och tillit till samhället. Melika var 17 år när detta hände, en formativ ålder där man bygger självständighet och identitet men också tillhörighet och framtidstro (Lalander & Johansson 2017). Att på detta sätt bli bestulen sin ålder, bli förnekad grundläggande trygghet på kort och lång sikt och få sin person beskriven i negativa termer av myndigheters representanter är ett allvarligt trauma för en ung människa som tar tid att reparera.

En annan konsekvens av det administrativa våld som drabbat Melika har varit utvecklandet av motkrafter och reparationsinsatser i hennes, och andra ungdomars, omgivning, som får beskrivas mer i en annan skrift. Lärare, kuratorer och människor från civilsamhället har aldrig tvivlat på hennes berättelse eller styrka att ta sig igenom det svenska traumat. De har försökt reparera skadorna. Hon har erbjudits privata bostadslösningar och annan stöttning. Hon har tagit med sig erfarenheterna in i ett första steg mot utbildning till jurist med en ambition att förhindra att andra ska slippa uppleva det exkluderande välfärdssamhällets orättvisor. Denna återhämtning har skett tack vare egen styrka och civilsamhällets insatser och under hårt motstånd från de myndigheter vars uppgift ska vara att, som till exempel socialtjänsten, tillhandahålla välfärd baserad på respekt för "människornas självbestämmanderätt och integritet" (1 kap. 1 § socialtjänstlagen 2001:453).

Melikas berättelse är inte unik. Det finns många erfarenheter på temat åldersuppskrivning, administrativt våld, prestigekamper och uppenbara fall av rättsosäkerhet och rena övergrepp mot barn, unga och familjer i forskningsprojekten som utvecklades ur händelserna beskrivna i kapitlet. En del deltagare i projekten har, än så länge, kunnat stanna i Sverige trots åldersuppskrivning och långa handläggningstider. Några gömmer sig på olika orter i Sverige. Andra har tillbringat tid i förvar för att sedan deporteras till Afghanistan där de aldrig tidigare satt sin fot. Ytterligare andra har flytt

vidare, till Tyskland, Frankrike, Italien och Portugal. Där har flertalet fått den flyktingstatus Sverige nekade dem efter tre till fyra år av upprepade avslag, och som till slut undergrävde deras förmåga att känna hopp och tilltro till en framtid här (Elsrud 2020).

Rättssäkerhet och grunden för att skapa tillitsfulla relationer mellan myndigheter och samhällets medborgare är satta ur spel när barn drabbas av ålderssuppskrivningar i strid med direktiven eller bemöts av myndigheterna utan att bevislätnadsregeln beaktas. När både barn och vuxna som flytt tvingas in i strider, som ofta tar många år, med myndighetsutövare som äger tolkningsföreträdet och makten över beslutsfattandet, är det angeläget med kraftsamling från både forskning och civilsamhälle för att värna människors existentiella värde och demokratiska processer.

Lästips

- Abdelhady, Dalia, Gren, Nina & Joorman Martin (red.) (2020) *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in northern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Ahmed, Sara (2011) *Vithetens hegemoni*. Hägersten: Tankekraft.
- Bauman, Zygmunt (1994) *Auschwitz och det moderna samhället*. Göteborg: Daidalos.

Referenser

- Abdelhady, Dalia, Gren, Nina & Joorman Martin (red.) (2020) *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in northern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- AIDA (Asylum Information Database) (2015) *Detriment of the doubt: Age assessment of unaccompanied asylum-seeking children*. Legal Briefing No 6, European Council of Refugees and Exiles.
- AIDA (Asylum Information Database) (2017) *Country report: Sweden*. European Council of Refugees and Exiles. [https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_se_2017update.pdf, hämtat 2020-09-23]
- Eliassi, Barzoo (2015) Constructing cultural otherness within the Swedish welfare state: The cases of social workers in Sweden. *Qualitative Social Work*, 14(4): 554–571.
- Elsrud, Torun (2020) Resisting social death with dignity. The strategy of re-escaping among young asylum-seekers in the wake of Sweden's sharpened asylum laws. *European Journal of Social Work*, 23(3): 500–513.
- Elsrud, Torun & Lalander, Philip (2021) Det sociala arbetet och de unga som flydde från Sverige. I: M. Dahlstedt, S. Gruber, P. Lalander & M. Herz (red.), *Socialt arbete: rörelse, motstånd, förändring*. Lund: Studentlitteratur.

- Europarådets och parlamentets direktiv 2013/32/EU, artikel 25.5, om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.
- Hedlund, Daniel (2016). *Drawing the limits: Unaccompanied minors in Swedish asylum policy and procedure*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Lalander, Philip & Johansson, Thomas (2017) *Ungdomsgrupper i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lea, Tess (2017) *What is administrative violence?* [<https://www.sbs.com.au/nitv/article/2017/11/29/what-administrative-violence>, hämtat 2020-09-25]
- Lundberg, Anna (2017) Medicinska åldersbedömningar. I: E. Sundberg & M. Kjellstrand (red.), *Hör detta och lyssna till det: En antologi om flykt*. Malmö: Allt åt alla Malmö.
- Malmqvist, Erik, Furberg, Lisa & Sandman, Lars (2018). Ethical aspects of medical age assessment in the asylum process: A Swedish perspective. *International Journal of Legal Medicine*, 132: 815–823.
- Mostad, Petter & Tamsen, Fredrik (2019) Error rates for unvalidated medical age assessment procedures. *International Journal of Legal Medicine*, 133: 613–623.
- Noll, Gregor (2016) Junk science? Four arguments against the radiological age assessment of unaccompanied minors seeking asylum. *International Journal of Refugee Law*, 28(2): 234–250.
- Rioux, Marcia & Zubrow, Ezra (2001) Social disability and the public good. I: D. Drache (red.), *The market or the public domain? Global governance and the asymmetry of power*. London: Routledge.
- SMER (Statens medicinsk-etiska råd) (2016) *Medicinska åldersbedömningar i asylprocessen – etiska aspekter*. Uttalande, 20 oktober.
- Socialtjänstlag (2001:453).

Jag fyllde aldrig sjutton år

Zeeshan Haidari & Karin Lövestam-Öberg

Inledning

Hösten 2017 flyttade Zeeshan Haidari in i vårt hem och i våra hjärtan. Hans situation var komplicerad, som för många andra ensamkommande ungdomar. Han ålderssuppskrevs helt godtyckligt av Migrationsverket. Från att ha varit 16 år och barn ansågs han plötsligt vuxen, och det samhällsstöd som han både hade behövt och haft rätt till försvann över en natt. Zeeshan och jag har stöttat varandra och vi har lärt oss att aldrig ge upp, fast det ibland har känts väldigt mörkt.

I detta kapitel skildrar vi vår kamp för att Zeeshan ska kunna göra sin röst hörd i vårt gemensamma samhälle. Vårt liv tillsammans har gett oss unika möjligheter till dubbla perspektiv på asylrätt, på effekterna av myndighetsbeslut och på den envishet som krävs för att en ensamkommandes rättigheter ska respekteras. Vår text är erfarenhetsbaserad och bygger på våra samtal och vårt arbete för att Zeeshan efter uppehållstillståndet ska återfå sin rätta ålder. Ibland när vi berättar om bedömningar, som Zeeshan har utsatts för, så får vi reaktionen att det är svårt att tro att det kan förekomma i ett rättssamhälle som Sverige. Därför känns det angeläget att dela våra erfarenheter.

Efter en åldersuppskrivning har många, när de väl har beviljats uppehållstillstånd, gett upp kampen att få sin identitet tillbaka. Zeeshans kamp för att återfå identiteten tror vi är ovanlig och vi har sett betydelsen av att fortsätta kämpa och bråka. Vi gör det för Zeeshans skull, men också för alla dem som inte orkar ta strid för sina rättigheter. Kanske kan det inspirera andra att inte ge upp.

I det här kapitlet vill vi således visa hur en åldersuppskrivning påverkar en individs liv i Sverige och även fortsatt påverkar efter att uppehållstillstånd har beviljats. Vi hoppas att våra perspektiv kan ge en personlig bild av kampen för individens rätt i ett Sverige, där en myndighet tillåts fatta ogrundade beslut och där individen svårligen kan få upprättelse. Vi vill berätta om vår kamp, för att Sverige ska vara tryggt och rättssäkert för alla.

Zeeshan och Karin

Zeeshan: Rättssäkerheten litade jag, Zeeshan Haidari, på när jag som 15-åring kom till Sverige från Pakistan en septemberdag 2015. Rättssäkert? Jag vet inte vad jag ska tro längre för jag tycker svenska myndigheter har

stulit min identitet. Mitt födelseår är en så viktig del av vem jag är, av min identitet, så det känns som de har tagit något otroligt viktigt från mig och hittills har myndigheterna inte velat lämna tillbaka det. Ingen medicinsk åldersbedömning gjordes och jag blev plötsligt två år äldre än vad jag är. Myndigheterna säger att åldersuppskrivningarna är för att garantera att ingen vuxen bor på HVB-hem. Jag tror de gjorde mig vuxen enbart för att de skulle kunna skicka tillbaka mig till Afghanistan. Ett land jag inte bott i sedan jag var 5 år. Jag är hazara och min familj flydde från Afghanistan när jag var 5 år. Vi levde sedan illegalt i Quetta. Min pappa dödades när jag var 11 år och då fick jag börja arbeta för att hjälpa mamma att försörja familjen. Jag hade sett så mycket död och våld när jag lämnade Pakistan att det räcker för ett helt liv. Jag vill, tillsammans med min svenska mamma Karin, dela upplevelsen av att komma som minderårig och asylsökande. Jag vill dela min upplevelse av att kämpa för min rätt att få tillbaka identiteten.

Karin: Jag heter Karin Lövestam-Öberg och är diakon i Fryksände pastorat i Värmland. Jag har länge engagerat mig för flyktingar. Efter hand har jag lärt mig alltmer om den juridiska processen. När hösten 2015 kom så anade jag inte att det skulle medföra att vi så småningom fick ett fjärde barn, Zeeshan. Tillsammans har Zeeshan och jag kämpat för hans rätt att bli trodd, respekterad och att återfå sin korrekta ålder.

Zeeshan: Under min asylprocess hade jag en advokat som jag aldrig träffat tidigare och inte heller träffade senare i utredningen, och min gode man hade jag bara mött vid några tillfällen. Min asylprocess gick snabbare än det gjorde för de andra på HVB-hemmet i Kil. Jag fick "nej" på min asylansökan efter bara tio månader. Över en natt blev jag 18 år och var född 1998 i stället för 2000. Dagen efter jag fick del av beslutet så tvångsförflyttades jag till ett stort asylboende i Torsby, åtta mil bort från vännerna och tryggheten. Jag var barn, men betraktades plötsligt som vuxen och skulle nu dela rum med vuxna män. All den skräck jag bar inom mig vaknade och jag vågade inte sova av rädsla för att bli utsatt för våld igen.

Karin: Torsby kommuns invånarantal ökade under några år med närmare 10 procent. Vår församling fick extra anslag från Karlstads stift vilket gjorde att jag under 1,5 år kunde arbeta heltid som något av en "barfotajurist" med rådgivning i asylprocessen. Många sökte hjälp och samtal. Jag bistod med ansökningar och överklaganden av allehanda beslut. Under 2016 kom många ensamkommande till Torsby. Vi hade flera HVB-hem sedan tidigare, men på asylboendena för vuxna kom det nu åldersuppskrivna ungdomar, som nekats uppehållstillstånd. Jag fick en ny kollega, Felix, och kontakter knöts med kuratorn på gymnasieskolan.

Den medicinska åldersbedömningen som försvann

Karin: Våren 2017 hade Felix ett möte med en afghansk kille och bad mig närvara. För att få ut killens dokument hade han krånglat en hel del. Nu hade

han dem i varje fall. Jag läste snabbt igenom beslutet från Migrationsverket när jag väntade.

Mot bakgrund att du inte kunnat berätta utförligt om din ålder, saknar identitetshandlingar eller annan bevisning för att du är minderårig samt nekat Migrationsverkets föreslagna möjlighet att säkerställa din ålder bedömer Migrationsverket att du inte gjort sannolikt att du är minderårig. Ditt registrerade födelsedatum ändras därför till 1998-03-02. Ditt ärende kommer därmed att prövas enligt den ordning som gäller för vuxna.

Så dumt att neka ett medicinskt test! Varför gjorde han det? tänkte jag. Så kom han.

Zeeshan: När jag kom till Felix var det en person som väntade på oss, Karin hette hon. Felix hade kopierat alla mina papper och hade frågat om han fick visa dem för någon mer. Hon satt och läste dem när jag kom. Hon sa "konstigt, det verkar som om ni inte alls förstod varandra du och tolken, men här står det att du säger att ni förstår varandra bra". Jag blev helt chockad. Jag har en väldigt speciell dialekt på dari och tolken talade persiska. Jag förklarade att jag sagt till tolken att jag bara förstod cirka 50 procent av vad han sa, så tolken hade ljugit. Hur många flera saker var fel? Det hade gått nio månader sedan jag fick beslutet, men det här var första gången som jag hade sett dokumenten. Varken advokat eller god man hade visat mig dem, så jag hade inte haft en chans att rätta felen.

Så frågade Karin: "Varför ville du inte göra en medicinsk åldersbedömning?" Står det så? frågade jag. Det var ju inte sant! Jag hade sagt till god man och advokat efter intervjun att jag ville det. Jag vet ju hur gammal jag är, men hade inga dokument att visa. Jag tänkte att det kanske var en möjlighet att bevisa att jag var 16 år. Men ingen kallelse kom och när beslutet fattades i augusti bestämde Migrationsverket att jag var 18 år och inte 16. Jag förlorade allt igen och det kändes som en andra flykt när de satte mig i bilen till Torsby. Trots allt var det här ändå ett bra möte. Karin såg felen, och frågorna hon ställde gjorde mig både förtvivlad och glad. Att både Karin och Felix trodde på mig gav mig hopp. Felix lovade kontakta Migrationsverket för att se om det gick att reda ut missförstånden.

Karin: Jag var förvånad. Efter intervjun hade Zeeshan själv frågat när åldersbedömningen skulle ske och hans advokat hade sagt att de skulle ordna det. Det var helt orimligt att de sedan struntade i det. Det var skönt att Felix tog sig an honom. Några dagar senare berättade Felix att han fått kommunikationen mellan Migrationsverket och advokaten. Advokaten hade uppmanats boka tid för åldersbedömning och kontakta god man om detta. Bakom ryggen på Zeeshan hade de två sedan beslutat att inte boka tid. Visserligen ansågs åldersbedömningarna oetiska av advokatsamfundet, men att inte kommunicera det med honom, det var helt ofattbart för både Felix och mig.

Migrationsverket kräver godkända id-handlingar för att acceptera personens ålder, men själva kan de, utan medicinsk bevisning, ändra en människas ålder med två år. Hur är det möjligt? Med kraft slog det mig: kunde det verkligen vara så att den enda anledningen till uppskrivningen av Zeeshan var att man inte kunde utvisa en minderårig till Afghanistan, men gjorde man honom vuxen så gick det. Felix anmälde verkställighetshinder med anledning av att hela utredningen varit så rättsosäker.

Samtidigt slog ett slags rättspatos till hos mig. Den här killen ska jag fortsätta att följa. Kan jag göra något, så ska jag göra det. Han berörde mig så starkt genom sin utsatthet.

Åldersuppskrivning ger problem

Zeeshan: Jag väntade. Skulle Migrationsverket titta på mitt ärende igen? Jag trodde verkligen att de skulle förstå hur fel det blivit. I maj 2017 kom beslutet: det fanns ingen anledning att pröva mitt ärende igen. Ingenting bevisade ”min påstådda ålder” stod det. ”Påstådda.” Jag vet att jag är född i mars 2000. Det är Migrationsverket som påstår saker – inte jag!

Lärarna uppmuntrade mig och jag arbetade hårt för att få betyg från grundskolan för att kunna söka till gymnasiet. Så kom den första gymnasielagen. Jag fick hjälp av Felix att ansöka innan han bytte tjänst. Under hösten 2017 mådde jag allt sämre psykiskt. Jag led svårt av PTSD, posttraumatiskt stressyndrom. Allt kändes fullkomligt hopplöst och när jag dessutom utsattes för hedersrelaterade hot av min flickväns familj orkade jag inte mer. Jag ville inte leva längre utan försökte aktivt att avsluta mitt liv och blev inlagd akut på psykiatrisk vuxenklirik i Karlstad. Karin besökte mig. Hon trodde på mig och såg mig som jag var: 17 år, utan familj och utan tro på en framtid. Att vara sedd gav mig nytt hopp.

Efter tre veckor skickades jag tillbaka till Torsby. Jag sov på olika platser varje natt för jag var så rädd. Jag mötte Karin och när hon erbjöd mig att flytta hem till dem så tvekade jag inte en sekund. Tack, sa jag bara. Hjärtat slog en volt av glädje och lättnad.

Åldersuppskrivningen blev ett jätteproblem på flera sätt. Efter hoten var jag livrädd och skolans kurator bad socialtjänsten ordna en kontaktperson, och vi föreslog Karin. Jag var minderårig och hade behövt hjälp men de svarade oss inte ens. Jag klarade alla ämnen och ansökte till gymnasiet. Efter ett tag insåg jag att min ansökan hade sorterats bort. Jag ansågs för gammal för att ansöka, eftersom jag var född 1998. Jag hade kämpat så och när jag fick veta att den inte hade accepterats, så brast tillvaron igen för mig. Hur kan de göra så här? Allt i Sverige bygger på de eländiga, sista fyra siffrorna i personnumret. Ingen minderårig och hotad svensk skulle socialen nonchalera. Ingen svensk skulle de ändra identiteten på! Det var skönt att se att Karin blev lika upprörd som jag. I februari 2018 fick jag dessutom ”nej” på uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Jag hade inte haft ”uppskjuten verkställighet” som ungdomar

under 18 år får. Det var ju svårt att få när de hade gjort mig två år äldre för att kunna utvisa mig direkt i stället.

Karin: Jag följde Zeeshan på distans den där hösten när Felix hade slutat. När jag fick veta att Zeeshan var inlagd på psykiatriska kliniken i Karlstad så åkte jag dit. Jag kände att mötet mellan oss förändrade något i honom. Kanske väcktes en gnutta hopp. Denna 17-åring skulle uppenbart inte ha legat på vuxenavdelningen! När vi efter någon tid möttes i Torsby förstod jag att han flyttade runt varje natt. Frågan som kom var självklar: Vi har plats hemma. Vill du bo hos oss ett tag? Han sa bara "Tack!" men såg ut som om han hade vunnit högsta vinsten.

Gemenskap föder kampvilja

Karin: Så började ett liv där min man Hans och jag på allvar fick ta del av en ensam kommande, ung människas vardag med överklaganden, återvändandesamtal, ansökan om verkställighetshinder och en kamp för rätten att studera. Så oväntat mycket påverkades av åldersuppskrivningen.

Trots sin svåra PTSD med mardrömmar och ångest, så fick han fantastiskt fina resultat med målet inställt på fortsatta studier. Han valde gymnasielinje efter vad som sedan kunde ge arbete. Vi var säkra på att han skulle få uppehållstillstånd för studier, men när det negativa beslutet kom i februari 2018 drogs jag och Hans ett ögonblick med ner i hålet dit Zeeshan fallit. Att uppehållstillstånd för gymnasiestudier nu var villkorat av att man haft uppskjuten verkställighet, alltså inte var åldersuppskriven, var så fruktansvärt orättvist. Vreden växte inom mig och jag förstod att en åldersuppskriven person är ganska rättslös i Sverige.

När Zeeshan sedan berättade att socialtjänsten inte tycktes bry sig om hans önskan att ha en kontaktperson, och att han föreslagit mig men att jag aldrig kontaktats, så fick jag nog. Zeeshans rättspatos i kombination med min kämpaglöd gjorde att vi bestämde oss för att ta fajten mot orättvisorna, och vi skulle vinna! Huvudstriden var att få uppehållstillstånd och flyktingstatus. Han hade börjat sin konverteringsprocess långt innan han flyttade till oss. Han var nu kristen och det var en omöjlighet för honom att som kristen återvända till Afghanistan. En ansökan om verkställighetshinder måste skrivas. Lite enklare var striden för upprättelse genom att få kontaktperson och att accepteras som gymnasieelev.

Zeeshan: Jag kände mig inte längre ensam i kampen för mina rättigheter – eller kampen för mitt liv kan jag faktiskt säga, för det var det ju. Jag hade ett utvisningsbeslut och jag kallades till så kallade återvändandesamtal hos Migrationsverket. Nu för jag inte ensam, och inte heller ensam till afghanska ambassaden i Stockholm, dit jag tvingades åka för att be om resehandlingar. Jag reflekterade och analyserade nu allt som hände tillsammans med mamma och pappa. Ja, under våren 2018 blev det självklart för mig att säga "mamma och pappa" till Karin och Hans. Jag hade en familj där jag kände mig trygg

och det mesta blev annorlunda. Mamma kontaktade socialtjänsten och sa att hon hört att jag för sex månader sedan önskat henne som kontaktperson. Hon frågade varför hon inte tillfrågats och några dagar efteråt så var hon utsedd som det. Jag är kristen och kan inte leva i Afghanistan. Efter att jag döptes våren 2018 så ansökte jag om verkställighetshinder och det accepterades. Jag skulle nu få en ny prövning av mitt ärende.

Jakten på bevis

Karin: Jag frågade Zeeshan om det verkligen inte fanns några bevis på hans ålder, mer än hans namn i familjens koran. Hade du ingen *tazkira*? Du gick ju i skolan i Pakistan. Finns det inga spår kvar? Vi satt i bilen på väg hem och plötsligt sa han: "Jo, när jag gick i den engelskspråkiga skolan så minns jag att vi skulle ha ett foto med och pappa skrev in mig där. Det måste finnas en inskrivningshandling, om skolan finns kvar." Väl hemma började vi söka efter skolan på nätet och där fanns den – Paragon Educational Academy på Alamdar Road i Quetta.

Via DHL och vänners kontakter kunde vi slutligen hämta ut inskrivningsdokumentet med foto av Zeeshan som 11-åring. Födelsedatumet, som hans pappa uppgett, var 7 mars 2000. Stämplarna visade att det var äkta originaldokument och kontaktuppgifter fanns för Migrationsverket att kontrollera det hela, om de så önskade. Det önskade de inte, för svaret vi fick var att handlingen kom vid fel skede i processen. Om han skulle beviljas ny prövning av sitt ärende så skulle vi tillföra uppgifterna då. Jag kände mig förhoppningsfull. När vi skrev ansökan om verkställighetshinder så skickade vi med det nya beviset, anhöll om att åldern skulle korrigeras och att dokumentet bekräftar hans muntliga uppgifter. Jag avslutade lite raljerande med att om de så enkelt kunnat skriva upp honom så borde de lika enkelt kunna ge tillbaka hans ålder nu när han ändå biologiskt sett hade fyllt 18 år. Den 13 juni 2018 skickade vi in ansökan om verkställighetshinder.

Zeeshan: När mamma frågade om det inte fanns några dokument om min ålder så blev jag så hoppfull när jag kom ihåg den engelska skolan. Finns den kvar och kunde vi bara få hit det där dokumentet så hade jag ju bevis på att jag hela tiden talat sanning; att jag var född i mars 2000. Vi hittade skolans sida på Facebook och jag kontaktade en vän, som hade en kompis kvar i Quetta. Genom honom fick jag hit originaldokumenten.

Att öppna brevet var så starkt. Så många känslor kom över mig när jag såg kortet på mig som 11-åring. Jag kom ihåg hur stolt min pappa var när han skrev in mig och hur han sa att studier är enda vägen till att få förändring och att kunna nå målen jag har i framtiden. Nu skulle dokumentet hjälpa mig att bevisa att jag talat sanning. "Born 07-03-2000" stod det. Nu kunde jag också bevisa för kommunen att jag var 18 år och fick söka till gymnasiet. Nu skulle de få se att jag haft rätt!

I mitten av juli fick jag brev från Migrationsverket och löfte om en ny prövning. Chansen till uppehållstillstånd fanns där. Den kommande intervjun skulle jag göra på svenska så att allt blev rätt från början.

Olika syn på myndighetsbeslut

Karin: När höstterminen startade, så började kampen för en gymnasieplats. I Torsby fanns det lediga platser, men han var inte välkommen för han var "för gammal". Jag tog med hans dokument från Pakistan och uppsökte rektorn. Svaret var att det kan han inte besluta själv. Skolan måste acceptera det födelseår som en annan myndighet har fastställt. Jag sa att skolan är en egen myndighet som kan fatta egna beslut. De behövde heller inte vara rädda för att ALLA skulle komma springande och kräva att få börja. Det var bara Zeeshan och en kille till som hade bevis för sin ålder. Sedan besökte jag skolchefen. Jag lade fram dokumentet från Pakistan och frågade: "Tror du på allvar att hans pappa skulle ha registrerat Zeeshan två år yngre än han är? Vilken ålder tror du är korrekt – Migrationsverkets godtyckliga uppskrivning eller den han själv hela tiden hävdar och som dokumentet bekräftar?" Chefen skulle samtala med de andra berörda, och beslutet blev att de inte kunde göra ett undantag för Zeeshan.

Terminen hade börjat och några dagar senare stötte Zeeshan och jag ihop med rektorn för gymnasiet i Sunne. Jag förhörde mig om om det fanns platser kvar, om de tar in elever som inte har sina fyra sista siffror. Två dagar senare satt vi på hans kontor tillsammans med skolans kurator. Med oss hade vi dokumentet från Pakistan, betygen från Torsby och en rad argument till varför Zeeshan borde antas som elev.

Zeeshan: Jag och mamma gjorde vad vi kunde för att få skolan i Torsby att anta mig. Jag kände mig så lurad av dem. Först uppmuntrade de mig att studera för att få klart grundskolebetygen för att kunna läsa vidare, men sedan tog de inte emot mig. Jag var så arg på hela situationen! Migrationsverkets kränkning av mig hade jag på något vis lärt mig att leva med, men att min skola skulle svika mig gjorde mig otroligt besviken. Jag hade ju bevisat för dem att jag bara var 18 år och de brydde sig inte alls!

När mamma och jag träffade rektorn från Sunne var jag tveksam. Jag vågade inte tro på att de skulle anta mig. När vi sedan satt där och de tittade på dokumenten så trodde jag nästan inte det var sant när jag hörde rektorn säga: "Ja, så mycket kritik om åldersuppskrivningarna, som det varit, så tror vi nog att de har gjort fel med dig. Här står det ju att du är född 2000 och din pappa borde ju veta det bättre än Migrationsverket. Bra betyg har du också. Du är välkommen att börja på samhällsvetenskaplig linje på måndag!" Jag var så glad och överraskad. Så oväntat! Jag var tacksam att de var så modiga att de vågade ta ett eget beslut. Jag bestämde mig för att jobba jättehårt för att visa att det var rätt att ge mig chansen.

Karin: En sådan lättnad att han fick börja på gymnasiet! Asylprocessen var inne i en lugn period. Vi vilade i att en ny prövning skulle komma och med den ett nytt beslut. Åldern skulle säkert omprövas, för ingen hade ju längre nytta av att han var två år för gammal. Perioden fylldes i stället av diskussioner och samtal om tro, etik, livsåskådning, politik, miljöfrågor, demokratifrågor och däremellan uttalsövningar i svenska. "Gode Gud jag blöder blod i Örebro" var en frekvent använd fras för att träna på skillnaden i uttalet mellan o, ö och u.

Zeeshan: Efter att jag börjat gymnasiet så fokuserade jag på mina studier och förberedde mig för intervjun. Jag läste och samtalade mycket för att fördjupa min tro. Jag vill leva så nära Jesus som jag bara kan. I juli 2019 var jag kallad till en ny utredning. Jag genomförde hela intervjun på svenska och hade förberett mig in i minsta detalj. På slutet frågade utredaren om jag hade något mer som jag ville berätta. Jag sa då att jag verkligen ber att de ska ge mig min rätta ålder tillbaka. Det handlar om min identitet och jag vill verkligen få det rätt den här gången. De sa att de skulle ta med detta när de skulle fatta beslutet.

Uppehållstillstånd. Men beslut om ålder kan inte överklagas

Zeeshan: Jag trodde att de skulle ändra åldern, för biologiskt är jag ju över 18 år nu. När beslutet kom så var det första jag såg att jag fått uppehållstillstånd och flyktingstatus, och jag blev jätteglad. Jag fick stanna! I nästa ögonblick såg jag att det stod att jag är född 1998. När vi läste beslutet så sa de att jag inte visat upp något pass, så de hade ingen anledning att ändra på det tidigare beslutet. Jag var faktiskt beredd att ge upp. Jag får väl leva med min felaktiga ålder resten av livet. Det är ju många fler än jag som måste det, tänkte jag. Men mamma, hon hade inte gett upp. Hon sa bara: "Det här är fel. Nu förväntar de sig att vi ska acceptera det här och det gör vi aldrig!" Sedan ringde hon till rättsavdelningen på Migrationsverket.

Karin: Så lättad och glad jag var att han fick uppehållstillstånd, men sedan gick jag igång. Det är ju helt otroligt att det inte går att få åldern ändrad! Jag hade verkligen trott att de skulle göra det i samband med beslutet. Hur kan vi ha en statlig myndighet, som medvetet ändrar människors identitet? Den delen i beslutet måste ju gå att överklaga. Men det gjorde det inte. Beslut om ålder fanns inte med bland de överklagningsbara punkterna.

Jag ringde Migrationsverkets rättsavdelning. Ett intressant samtal följde där de sa att eftersom beslutet vunnit laga kraft så var det avslutat hos dem. De bekräftade att beslut om ålder inte kan överklagas. "Ändringen får göras när han folkbokförs", var svaret. För att folkbokföras måste man ha ett uppehållstillståndskort, och Zeeshan tvingades begära ett sådant som var baserat på de felaktiga uppgifterna.

Så skulle han då folkbokföras. Det var nu som allt skulle rättas till enligt Migrationsverket. Vi skrev omsorgsfullt samman en inläga och lämnade de bevis som fanns på hans korrekta ålder. Det var hans egna uppgifter, beslut och

förklaringar till felaktigheten vid åldersuppskrivningen, journalanteckningar från kurator, sjukvård, psykolog, skolhälsovård, tandläkare, intyg från oss som lever med honom, inskrivningshandlingarna från Pakistan. Allt! Jag ringde Skatteverket och kopplades till folkbokföringen. Där uppmanades jag att regelbundet följa upp ärendet, och så fort vi hade fått en handläggare så skulle vi ta personlig kontakt och redogöra för situationen.

Zeeshan: "Tazkira! Zeeshan har du inte en chans att få fram en tazkira?" Jag hade inte tänkt på den afghanska id-handlingen förrän mamma frågade. Jag har inga minnen från Afghanistan, men jag föddes ju där, och jag visste varifrån jag kom. Kanske var det ändå möjligt. Jag började fråga runt och fick till slut kontakt med en som reste till Ghazni ibland. Jag väntade länge och fick till slut ett foto på min tazkira, men mannen tog sig inte ut ur Ghazni för alla vägspärrar och talibaner. De var överallt. När tazkiran till slut kom med DHL via Pakistan, så hade vi redan lämnat in ansökan om folkbokföring och många andra bevis för min ålder. På tazkiran stod vad min farfar hette. Det visste jag inte tidigare, och det stod att jag var född 8 mars och inte 7 som det stod på skolintyget. Det spelar ju ingen roll! Att vara född på internationella kvinnodagen kändes väldigt bra tycker jag!

Karin: Va? Är du född 8 mars och inte 7, utbrast jag. Det hade säkert varit en fördel om datumen stämt. Zeeshan förklarade att han var född på natten. Midnatt hade väl passerat innan förlossningen var färdig. Dokumentet översattes och vi kompletterade ansökan till Skatteverket. När jag ringde folkbokföringen nästa gång hade vi fått en handläggare – som påstod att de måste rätta sig efter uppgifterna på uppehållstillståndskortet.

Jag hade läst om uppehållstillståndskort i "Rättslig vägledning" från Skatteverket. Det står klart och tydligt att kortet inte är en id-handling utan enbart visar att individen fått uppehållstillstånd.¹ Jag nämnde att det på deras webbplats står att om en person inte har id-handlingar så kan Skatteverket "göra en samlad bedömning" av det som kommit fram vid en prövning. Jag visste att det kan vara mycket svårt att få en ändring av en redan gjord registrering och betonade betydelsen av att han registrerades korrekt från början. I slutet av oktober 2019 skrev jag att vi lämnat en mängd bevis för att Zeeshan är född 2000. Upphållstillståndskortet är inte det enda de har att gå på och de bör göra en samlad bedömning i ärendet. Jag ifrågasatte varför en myndighets felaktiga beslut ska tillåtas generera fel hos ännu en myndighet.

Vid ett av samtalen tillstod handläggaren att det är komplicerat med personuppgifter från Migrationsverket. Det är så ofta fel och det blir mycket krångel med ändringar. Jag föreslog att nu hade de chansen att göra rätt från början. Migrationsverkets beslut baseras inte på några som helst fakta, medan det Zeeshan lämnat in var trovärdigt och styrkte det han hela tiden uppgett. På Skatteverkets webbplats står att en person kan registreras i folkbokföringen om sökanden gjort det sannolikt att uppgifterna är korrekta. "Du måste ju

1 <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/377044.html?date=2019-05-20>

förstå att vi är ålagda att registrera på de uppgifter vi får från Migrationsverket. Om ni inte är nöjda med beslutet så emotser vi att ni överklagar. Det är bra för oss att få ledning i hur vi ska besluta i sådana ärenden”, fick jag till svar.

JO-anmälan - hur gör man det?

Zeeshan: Jag hörde det där samtalet som mamma hade med Skatteverket. Jag tänkte att allt är Migrationsverkets fel. Hade de respekterat mig och de uppgifter jag lämnat från början så hade vi inte haft det här krånglet. Jag fattar inte att de inte korrigerade födelseåret vid beslutet om uppehållstillstånd.

Det känns som om myndigheterna tycker vi är mindre värda än andra i samhället och tror att de kan göra som de vill med oss ensamkommande. Får vi uppehållstillstånd ska vi bara vara tacksamma, tåga och acceptera det vi blir utsatta för. Saken är bara den att varken mina biologiska eller svenska föräldrar har uppfostrat mig så. Jag har skyldigheter i samhället, men jag har rättigheter också och dem ska man manförför. Jag kräver att få min rätta identitet tillbaka.

Jag frågade: Mamma, är det JO som granskar myndigheter så de gör rätt? Kan vi JO-anmäla Migrationsverket för åldersuppskrivningen och att de inte rättat till det som är fel? ”Ja, det är det. Vi kollar hur man ska göra”, sa hon och sedan började vi. Den 5 november 2019 anmälde vi Migrationsverket för att de godtyckligt hade skrivit upp min ålder och för att jag sedan inte gavs tillbaka min korrekta identitet i samband med uppehållstillståndet.

Karin: Ja, varför inte JO-anmäla Migrationsverket? Följderna av uppskrivningen blev extremt svåra för Zeeshan. Inom mig undrade jag om Skatteverkets handläggare skulle ha mod att ta ansvar i frågan. Vi gjorde en anmälan och ett hopp fanns hos oss att uppskrivningen skulle granskas. Det blev den inte och bara ett par veckor senare kom svaret: ”Du har anmält Migrationsverket. Din anmälan ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida. Ärendet avslutas.”

Jag hade ju inte bara arbetat med Zeeshans ärende och var rätt trött på att överklaga. Jag hoppades innerligt att jag skulle slippa överklaga Skatteverkets beslut, men när det kom i november 2019 var han registrerad som född 1998. Zeeshan och jag läste tyst. I beslutet citeras RÅ 2000 not 122:²

Folkbokföringen ska tillgodose samhällets behov av basuppgifter och måste därför innehålla korrekta och aktuella personuppgifter. Det ställs därför höga krav på att uppgifterna som ska registreras är tillförlitliga. Det är sökanden som har bevisbördan för att det förhållande som önskas registreras faktiskt föreligger. I de fall registreringsunderlaget är bristfälligt eller oklart ska någon registrering inte ske i folkbokföringen.

”Korrekta och aktuella personuppgifter.” Det var ett hån mot korrekthet att registrera honom enligt uppehållstillståndskortet. Alla förlorar på det här.

² <https://lagen.nu/dom/ra/2000/not/122>

Zeeshan får fortsatt leva med två födelseår. Sverige förlorar skatteintäkter eftersom han går i pension för tidigt. Får Zeeshan till slut ett hemlandspass på basis av sin tazkira, ja då står det ju "Born 2000-03-08". Jag läste vidare hur Skatteverket motiverat sitt beslut och blev så beklämd. De borde ha noterat att det skiljer två år mellan Migrationsverkets uppgift och Zeeshans egna uppgifter men skriver:

I det underlag du uppvisat för Skatteverket framgår flera olika födelsetider, vilka är den 2 mars 1998, 7 mars 2000 samt 8 mars 2000. De uppvisade handlingarna – som utvisar din födelsetid är därmed motstridiga.

Zeeshan: Jag var glad att till slut ha fått ett personnummer för det skulle hjälpa mig mycket men det blev ju ändå fel! Beslutet var på tretton sidor och sidan 14 handlade om hur man överklagar. Vi läste tillsammans och jag blev mer och mer irriterad.

Skatteverket sa ju emot sig själva. Först ska uppgifterna vara rätt, för annars kan man inte bli folkbokförd. Man ska vara ärlig och berätta sanningen. Om man kommer från Afghanistan och ska folkbokföras första gången så står det ju att de kan göra det "om man gjort sannolikt" att uppgifterna är rätt. Det borde ha varit sannolikt med alla våra intyg. Hur ska jag kunna visa mer än så här att jag är född 2000? Jag har hela tiden sagt det, och de första tio månaderna i Sverige var det rätt och sedan kom den där uppskrivningen. Jag vill inte tänka på det för jag blir så arg! Jag har förstått att de där medicinska undersökningarna är allt annat än säkra. De flesta kompisar har ändå skrivits upp och inget verkar stämma med tänder och knän. Jag kanske måste försöka få ett pass genom ambassaden.

Och det där med min födelsedag. Det ena datumet skiljer en dag, men Migrationsverkets är två år fel! Vi förklarade ju varför det skiljer en dag. Är de lite dumma eller bara fega? Jag sa till mamma precis vad jag tyckte och sa att jag vill att vi överklagar det här. Jag vill inte bygga mitt liv i Sverige på en lögn. Det här är inte jag, sa jag, och pekade på det personnummer jag fått. Jag vet att jag är född 8 mars 2000 och det är så otroligt kränkande att bli behandlad så här. Jag kommer aldrig att acceptera det! Vet du, jag fick ju aldrig fylla 17 år. Vilken annan grupp i samhället skulle de behandla så här? En svensk myndighet stjal min identitet och stölden godkänns sedan av en annan statlig myndighet.

När jag flydde tvingades jag kasta allt i Medelhavet. Båten höll på att sjunka och med ryggsäcken försvann allt utom livet, kläderna och min identitet. Jag är Zeeshan Haidari, född i mars 2000. Jag vet det och accepterar inte det här. De har gjort fel! Du har överklagat förut mamma. Det står här hur man gör.

Karin: Under våra år tillsammans hade jag inte sett Zeeshan arg men det var han nu. Samlat arg och det var berättigat. De skrev i beslutet att huvudregeln för folkbokföring är att om identiteten inte är styrkt, ska det registreras utifrån vad som framgår på uppehållstillståndskortet. De skrev

att om en person uppger en annan födelsetid ”och detta innebär att hen är minderårig och inte vuxen, måste Skatteverket utreda detta innan registrering kan ske”. De kan då ta del av Migrationsverkets utredning. I beslutet stod det:

Om Migrationsverket har gjort bedömningen av om personen är barn eller vuxen är utgångspunkten att det krävs stark och tillförlitlig bevisning för att Skatteverket ska kunna frågå denna bedömning genom att registrera andra uppgifter om födelsetiden än de som framgår av uppehållstillståndskortet.

Innebär detta att en åldersuppskriven, vuxen person aldrig kan få upprättelse, trots att Migrationsverket inte har några medicinska fakta utan uppskrivningen enbart är godtycklig? Jag håller med Zeeshan – vilken annan grupp i samhället får hanteras så här?

Zeeshan: Att svaret från JO kom så snabbt bekräftar att det inte är så noga med sådant som rör oss ensamkommande. Det känns som om det finns ett osynligt direktiv att svenska staten kan acceptera beslut rörande oss, som ingen annan grupp i samhället skulle drabbas av. Men varför ska jag särbehandlas för att jag en gång kom som ensamkommande?

Mamma överklagade Skatteverkets beslut. Vi kompletterade ännu mer och skickade allt till Förvaltningsrätten i Karlstad i december 2019. Avslag kom i september 2020 och domstolen ansåg att Skatteverket gjort rätt. Nu har vi överklagat domen till kammarrätten. Jag vet vilka mina rätta personuppgifter är och jag ber och hoppas att jag någon gång ska få upprättelse. Vi fortsätter till dess!

Avslutande diskussion

Genom vår berättelse har vi velat bidra till att beskriva hur det har skett en förskjutning av grundläggande rättsprinciper de senaste åren. Vi hävdar att det har vuxit fram en rättsosäkerhet, som drabbar de ensamkommande ungdomarna. Det finns oss veterligt ingen annan grupp i samhället, som mot sin vilja berövas sin identitet av statliga myndigheter.

Zeeshan har vägrat att acceptera att han resten av livet ska tvingas leva med fel ålder. I skrivande stund, sexton månader efter beviljat uppehållstillstånd, fortsätter vi att kämpa för hans rätt att återfå sin identitet och att registreras med korrekta uppgifter i svensk folkbokföring. Det är inte bara Zeeshan personligen som drabbas av att registreras felaktigt av Skatteverket, utan hela samhället drabbas: åldersuppskrivna personer kommer att gå i pension för tidigt, ungdomar kan ta körkort som 16-åringar eller köpa ut alkohol tidigare än vad deras biologiska ålder skulle ha tillåtit.

Framför allt har vi fortsatt att kämpa därför att vi anser det vara rättsvidrigt att Migrationsverket tillåts fatta livsavgörande beslut, utan krav på att de baseras på fakta. Dessa beslut transformeras sedan till fakta hos andra myndigheter, och asylprocessen och åldersuppskrivningen upphör aldrig att påverka det fortsatta livet i Sverige. Medicinska åldersuppskrivningar är

starkt ifrågasatta. Vi har fortsatt att kämpa därför att kampen har gällt en uppskrivning som inte ens vilar på medicinsk grund. Det som Zeeshan och andra utsätts för är ett klart brott mot internationella konventioner, som Sverige har undertecknat. Enligt barnkonventionens kapitel 8 så har ett barn rätt till sin identitet.³

Att mot individens vilja ändra hans identitet måste anses som ett grovt ingrepp i privatlivet. Det är också en form av diskriminering eftersom svårigen någon annan grupp utsätts för detta. EU-konventionen för mänskliga rättigheter slår i artikel 8 och 14 fast att detta inte tillåts.⁴ FN:s konvention för mänskliga rättigheter klargör i artikel 7 att alla är lika inför lagen och får inte diskrimineras, och artikel 12 förbjuder godtyckligt ingripande i personens privatliv.⁵ Zeeshan och andra bestals på sina identiteter och det är dags att de återlämnas.

Lästips

- Thor, Annika (2011) *Om inte nu så när*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Åsbrink, Elisabeth (2011) *Och i Wienerwald står träden kvar*. Stockholm: Natur & Kultur.

³ <https://barnkonventionen.se>

⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SWE.pdf

⁵ <https://unric.org/sv/manskliga-rattigheter/>

Slumpen och rättssäkerheten. Asylprocessen i Sverige

Elisabeth Abiri

Inledning

I vilken mån kan asylprocessen i Sverige, under åren 2015–2018, anses ha varit rättssäker? Det finns olika sätt att besvara denna fråga beroende på hur begreppet rättssäkerhet definieras och av vem. Även om det saknas en allmänt accepterad definition av detta begrepp kan den formella rättssäkerheten sägas karakteriseras av förutsägbarhet, kontrollerbarhet och likhet inför lagen. Detta kapitel syftar till att undersöka asylprocessens rättssäkerhet med utgångspunkt i en grupp barns och ungdomars berättelser om sina erfarenheter av att söka asyl i Sverige 2015–2016.

Kapitlets empiri är hämtad från en intervjustudie om mottagandet av unga asylsökande ungdomar i sex EU-länder – en studie som genomfördes av Emerga Institute¹ på uppdrag av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (Fundamental Rights Agency 2019). Efter en beskrivning av studiens insamlings- och analysmetoder redovisas ungdomarnas erfarenheter av den svenska asylprocessen som också åskådliggörs genom direkta citat. Slutligen analyserar jag denna empiri med utgångspunkt i rättssäkerhetsbegreppet och dess principer. Kapitlet vänder sig till läsare som funderat över rättssäkerheten i den svenska asylprocessen.

Tillvägagångssätt

Som nämndes ovan bygger kapitlet på en tidigare studie som jag var projektledare för. Jag var även huvudförfattare till den slutliga engelskspråkiga rapporten. Fyra intervjuare arbetade under våren 2018 med att intervjua de barn och ungdomar som deltog i studien. Eftersom likadana studier genomfördes i ytterligare fem EU-länder utöver Sverige (Frankrike, Grekland, Italien, Tyskland och Österrike) var projektramarna och intervjuguiderna desamma för samtliga sex länder. De som intervjuades skulle vid intervjutillfället vara mellan 16 och 24 år gamla och ha sökt asyl under perioden 2015–2016. Det fanns också önskemål om variation i kön, ursprungsländer och ålder inom det

¹ Emerga Institute är en fristående aktör som arbetar med forsknings- och utredningsuppdrag med fokus på mänskliga rättigheter. Sedan 2013 rapporterar Emerga om olika svenska rättighetsfrågor till EU:s byrå för grundläggande rättigheter (Fundamental Rights Agency, FRA) som en del av ett flerårigt ramavtal.

angivna åldersspannet. Vidare fanns önskemål om en blandning av barn som kommit med respektive utan vårdnadshavare. Det var svårt att hitta barn som kommit tillsammans med sina vårdnadshavare, framför allt därför att dessa barn saknade kontaktpunkter som gode män, fosterhem eller HVB-hem vilket barn som anlänt utan vårdnadshavare hade, vilka var aktörer intervjuarna använde för att komma i kontakt med informanter. Av de som slutligen intervjuades var totalt bara två personer myndiga när de kom till Sverige. Nästan alla som var minderåriga kom utan vårdnadshavare. Två tredjedelar av intervjupersonerna var pojkar och resten var flickor. Vid intervjutillfället hade åtta ungdomar fått flyktingstatus och ytterligare åtta "alternativ skyddsstatus". Övriga ungdomar befann sig fortfarande i asylprocessen. De allra flesta intervjupersonerna kom från Afghanistan och Syrien. De övriga sex ungdomarna kom från Eritrea, Irak och Somalia.

De intervjuer som genomfördes under våren 2018 behandlade, förutom ungdomarnas erfarenheter av själva asylprocessen och offentliga biträden, gode män och tolkar, även frågor om utbildning, arbete, olika former av ekonomiskt understöd, boende och familjeåterförening. Alla intervjupersoner erbjöds möjlighet att ha en tolk närvarande under intervjuerna. Intervjuerna spelades in och transkriberades och kodades därefter. Detta kapitel bygger på en innehållsanalys av de delar av intervjuerna som på olika sätt berör asylprocessen med särskilt fokus på Migrationsverkets utredningar och bedömningar. Ungdomarnas beskrivningar av asylprocessen sätts därefter i relation till rättssäkerhetsprinciper.

Asylprocessen

Asylprocessen har ett antal steg – registreringen av asylansökan, kontakt med ett offentligt biträde, 1–3 asylintervjuer, ibland en åldersbedömning och därefter det första asylbeslutet ibland följt av en överklagan. Asylsystemet i sin helhet – och asylprocessen i synnerhet – är alltså full av olika administrativa steg som varje asylsökande behöver kunna hantera. I asylprocessen blir framför allt ens asylhandläggare på Migrationsverket och den advokat som utses till offentligt biträde centrala figurer. Tolkar som ska närvara vid asylintervjuer och genomgångar med det offentliga biträdet är ofta lika viktiga. För ensamkommande barn spelar även de personer som utses till deras gode män en betydelsefull roll. För att asylprocessen ska kunna fungera rättssäkert måste således dess centrala personer – asylhandläggare, offentliga biträden, tolkar och i förekommande fall gode män – agera på ett sätt som kan garantera den asylsökande personen förutsägbarhet och likhet inför lagen.

Att registrera asylansökan

Av de 23 ungdomarna sökte drygt hälften asyl under sin första vecka i Sverige. Ytterligare en handfull sökte asyl två veckor till en månad efter ankomsten. Två ungdomar som båda var 15 år berättade att de hade varit tvungna att

vänta ett par dagar för att få sina ansökningar registrerade eftersom det var så många asylsökande som anlände samtidigt. Denna väntan fick en avgörande betydelse för den ena ungdomen eftersom han på grund av väntan inte fick möjlighet att lämna in sin asylansökan förrän efter 24 november 2015, då förslaget om en ny och mer restriktiv lagstiftning om asylsökandes rättigheter antogs av riksdagen.² Pojken i fråga menade att detta inte var rättvist eftersom alla som vill söka asyl måste kunna göra det direkt vid ankomsten.

De flesta av intervjupersonerna ansåg att själva registreringen av deras asylansökning var problemfri. De fick frågor om ålder och namn och fick lämna ett fingeravtryck innan de skickades till ett boende eller familjehem. Flera av ungdomarna berättade dock att de hade varit väldigt oroliga inför och under det första mötet med myndigheten eftersom de trodde att så mycket berodde på vad som sas vid det tillfället:

Så när jag var i Migrationsverket för första gången där i Malmö och berättade att jag vill stanna här i Sverige och jag är flykting och så här, söker ... söker den här grejen. Asyl. Då var jag väldigt rädd så jag kunde inte tala nästan där även om jag hade en tolk på mitt språk, du vet. Och han var väldigt bra, tolken, men jag kunde inte tala riktigt bra. Jag stammade jättemycket. (Asylsökande pojke från Afghanistan)

Utöver en allmän osäkerhet och oro kring betydelsen av de olika mötena med Migrationsverket, uppgav ändå några av ungdomarna att de hade blivit illa behandlade av myndigheten. De underströk att Migrationsverkets personal hade verkat sakna erfarenhet. Det fanns inte heller tillräckligt med personal för att hjälpa alla.

Cirka hälften av ungdomarna uppgav att de hade fått information om hur själva asylprocessen fungerade på detta första möte på Migrationsverket. De andra informerades om asylprocessen på andra sätt: från andra personer som redan sökt asyl, från personalen på deras tillfälliga första boenden, från deras offentliga biträden, från den lokala socialtjänstkontakten, från deras gode män eller från släktingar som redan bodde i Sverige.

God man

Eftersom majoriteten av de intervjuade ungdomarna var minderåriga som hade anlänt utan vårdnadshavare tilldelades de så småningom en god man. Denna person har uppgiften att representera den frånvarande föräldern i kommunikationen med olika myndigheter (såsom Migrationsverket, skolan etc.). God man ska också ta emot de månatliga bidrag som dessa barn och ungdomar

² Personer som fick sina asylansökningar registrerade före den 24 november 2015 skulle få sina ansökningar behandlade enligt utlänningslagen, som möjliggör permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening för personer med alternativ skyddsstatus. De asylansökningar som registrerades efter detta datum skulle behandlas enligt lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd i Sverige, som endast tillåter tillfälligt uppehåll och inte tillåter familjeåterförening för personer med subsidiär skyddsstatus. Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd i Sverige, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016752-om-tillfalliga-begransningar-av_sfs-2016-752.

har rätt till och hjälpa dem att hantera pengarna. Flera ungdomar kom inte längre ihåg hur lång tid det hade tagit innan de fick en god man. De flesta menade att det hade tagit mellan ett par dagar och en månad. En pojke som sökte asyl i november 2015 fick dock vänta närmare ett år innan han fick en god man.

Flera av ungdomarna tyckte att systemet med gode män var svårt att förstå sig på. De visste inte riktigt vilket stöd de kunde förvänta sig och inte heller om och i så fall hur de kunde klaga på den gode man de blivit tilldelade. Ungdomarna fick mycket olika stöd av sina gode män under asylprocessen. En del av de gode männen närvarade under hela processen – också under asylintervjuerna och de medicinska åldersbedömningarna. Andra gode män var inte lika närvarande och ungdomarna menade att de hade svårt att få kontakt med dem eller att de inte hjälpte dem så mycket. Synbara skillnader mellan de gode männens insatser ledde också ofta till bristande tillit. Omkring hälften av ungdomarna sa att de inte litade på sina gode män. En asylsökande pojke från Afghanistan menade att hans gode man till en del var orsaken till att han hade fått avslag på sin asylansökan. Hans gode man hade nämligen inte lyckats ordna så han fick göra sin asylintervju före sin 18-årsdag, vilket andra ungdomars gode män hade gjort för dem.

Asylhandläggare

Ungdomarna genomgick en eller flera asylintervjuer. De som behövde göra flera intervjuer förstod sällan varför:

Jag gjorde intervju vid tre tillfällen men det var inga problem alls.

Du gjorde intervjun tre gånger – varför?

Jag förstår inte heller själv. Det var samma upprepade frågor som ställdes vid tre tillfällen. (Flicka med flyktingstatus från Eritrea)

De flesta intervjupersonerna beskrev sina asylintervjuer i mer övergripande ordalag. Endast nio personer nämnde över huvud taget sin asylhandläggare. Vissa av dem berättade hur viktig asylhandläggaren hade varit i deras fall. Exempelvis uppmärksammade en handläggare hur tolken inte verkade tolka allt som den asylsökande ungdomen berättade under intervjun:

Och då frågade utredaren [handläggaren]: ”Men varför tolkar du inte allt vad killen säger? Han pratar liksom länge och du översätter bara med några ord.” (Pojke med alternativ skyddsstatus från Syrien)

Andra ungdomar berättade att deras asylhandläggare inte hade lyssnat på deras berättelser:

Att de inte lyssnade på mig. De gick inte igenom mitt ärende på ett bra sätt. [...] De sa till mig att när du var fyra år du åkte till Iran och började bo där. Nu är det inte farligt för dig om du ska tillbaka till Afghanistan och bo där i stället. (Asylsökande pojke från Afghanistan)

Att ungdomarna inte själva kunde påverka asylbeslutet var en sak, men att asylhandläggaren dessutom beskrev en verklighet som inte stämde överens med deras berättelser förstärkte känslan av maktlöshet ytterligare.

Offentligt biträde

Offentligt biträde ska beviljas alla som söker asyl med undantag för personer som antas komma att få uppehållstillstånd och personer med så kallade uppenbart ogrundade ansökningar. Det offentliga biträdet är en jurist eller advokat som har i uppgift att representera den asylsökande och dennes intressen i asylprocessen. De allra flesta av intervjupersonerna sa att de hade beviljats ett sådant offentligt biträde. Vilket stöd de fått av sina biträden skiljde sig dock åt betydligt. Exempelvis kom intervjupersonerna i kontakt med sin offentliga biträden i olika skeden av asylprocessen. Medan en del ungdomar fick stöd av sina offentliga biträden såväl före som under asylintervjuerna, berättade andra att de inte hade träffat sin advokat vare sig före eller under asylintervjun. Deras första möte med sina offentliga biträden skedde i stället först i samband med deras första asylbeslut. Några ungdomar hade stort förtroende för sina offentliga biträden, och två sa uttryckligen att det var tack vare dem som de hade fått asyl. De ungdomar som hade negativa erfarenheter av sina offentliga biträden lyfte främst två problem. Drygt en fjärdedel av dem sa sig ha haft mycket liten kontakt med sitt offentliga biträde. Andra tyckte de hade haft svårt att få tag på dem när de hade frågor eller behövde hjälp. De tre intervjupersonerna som aldrig tilldelades ett offentligt biträde fick alla alternativ skyddsstatus.³ Det bör i sammanhanget påpekas att dessa ungdomar inte haft samma möjlighet att lyfta fram de eventuella skäl för asyl som hade kunnat ge dem flyktingstatus snarare än alternativ skyddsstatus. De fick inte heller stöd att överklaga den status de hade beviljats efter asylbeslutet.

Knappt hälften av ungdomarna träffade sina offentliga biträden före asylintervjun. De berättade hur de genom dessa möten fick möjlighet att förbereda sig inför intervjun:

För advokaten sa [...] och [...] utredaren [handläggaren] sa till mig [...] att man skulle prata så tydligt som möjligt – alltså beskriva. Om jag får en fråga så ska man typ beskriva så tydligt som möjligt. För de sa att allt jag sa där inne så var det som bestämde eller de säger att det var det som bestämmer hur min asylprocess skulle se ut eller typ så där. (Pojke med alternativ skyddsstatus från Syrien)

De flesta av intervjupersonerna var väl medvetna om skillnaderna vad gäller kvaliteten på de offentliga biträdena och jämförde sin situation med andras:

3 Dessa tre var samtliga från Syrien, två hade sökt asyl tillsammans med sina vårdnadshavare medan den tredje hade kommit till Sverige utan vårdnadshavare. Det är Migrationsverket som bedömer om en asylsökande behöver hjälp av ett offentligt biträde under asylprocessen. Migrationsverket bedömer bland annat asylsökande som tillhör en grupp som antas komma att få uppehållstillstånd – som syrierna 2015–2016 – som personer som *inte* behöver hjälp av ett offentligt biträde.

Så två veckor innan min intervju faktiskt, så fick jag träffa min advokat.

Fick du träffa den här personen innan intervjun?

Ja, innan intervjun. Jag hade tur faktiskt. Jag har massa vänner här i Göteborg som har inte sett sin advokat nånsin, nånting.
(Asylsökande pojke från Afghanistan)

Även om de offentliga biträdena inte hade träffat sina klienter innan asylintervjun kunde de spela en viktig roll under själva intervjun i lägen då asylhandläggarna inte agerade korrekt eller tolkarna inte fungerade som de skulle. En asylsökande pojke som inte sett sitt offentliga biträde förrän vid intervjutillfället berättade hur denne såg till att intervjun avbröts när den närvarande tolken inte kunde tolka ordentligt.

Då sa de till min advokat att han fick ta ställning till om vi skulle genomföra intervjun ändå. Då sa min advokat att "det går ju inte att göra intervjun om du inte förstår", så vi ställde in tiden.
(Asylsökande pojke från Afghanistan)

Flera intervjupersoner nämnde att de var mycket oroliga inför asylintervjun men att de inte hade kunnat förbereda sig eftersom de inte hade mött sitt offentliga biträde förrän vid intervjutillfället.

Efter asylintervjun stämmer en del offentliga biträden av protokollet från intervjun tillsammans med den asylsökande. Detta görs för att fånga upp eventuella missförstånd eller feltolkningar. Endast två av de intervjuade ungdomarna hade haft biträden som gick igenom Migrationsverkets intervjuprotokoll tillsammans med dem:

Min [advokat] var bra eftersom hon förklarade allt som jag har sagt på intervjun fast dom flesta av mina kompisar säger att de [deras advokater] har inte gjort det. Du vet när man går på intervjun så efter intervjun skickar dom papper ... eller några papper som heter protokoll. Det är det som jag har sagt på intervjun och sen advokaten ska läsa allt vad jag har sagt – eller har tolken tolkat rätt eller inte. Fast de flesta advokat har inte gjort det. Det är då på grund av det de flesta pojkarna får avslag. (Pojke med alternativ skyddsstatus från Afghanistan)

En annan intervjuperson förklarade att han och hans familj efter dryga två år i Sverige bara hade träffat det offentliga biträdet när de hade haft sin asylintervju på Migrationsverket. När familjen fick ett negativt asylbeslut försökte de kontakta sitt offentliga biträde via telefon och e-post, men han svarade bara en gång av "tusen gånger".

Sammantaget träffades således intervjupersonerna sina offentliga biträden i olika skeden av asylprocessen. Det juridiska stödet var också av varierande karaktär. Möjligheten att komma i kontakt med sina offentliga biträden har också skiljt sig åt mellan intervjupersonerna, något som i sin tur påverkade

deras möjlighet att få korrekt information om deras asylansökningar och om processen i sin helhet. De flesta av de ungdomarna sa samtidigt att de egentligen inte visste vad ett offentligt biträde borde göra för dem, vilket gjorde det svårt för dem att bedöma om de offentliga biträdena hade gjort vad de skulle. Måttstocken blev i stället andras berättelser om sina biträden.

Tolk

Drygt hälften av de intervjuade ungdomarna nämnde särskilt att de hade haft tillgång till tolk under asylintervjuerna. Tolkens närvaro var dock inte alltid en garanti för att kommunikationen upplevdes fungera. En pojke med alternativ skyddsstatus beskrev hur hans asylintervju behövde avbrytas och bokas om eftersom tolken inte översatte stora delar av hans berättelse.

Och det jag sa till tolken, så tolkade han inte riktigt allt vad jag sa. [...] Så sa han [tolken] att "killen bara upprepar, ja, upprepar vad han sa". Och det stämde verkligen inte alltså. Så, det ledde till problem liksom. (Pojke med alternativ skyddsstatus från Syrien)

En asylsökande pojke berättade att tolkningen ständigt var ett problem i hans kontakter med myndigheterna. Han sa att han ofta var osäker på om tolken förstod honom helt:

Jag tycker inte att det var så bra samarbete mellan oss eftersom den här tolken som jag fick var ju från Iran. Och jag förstår tolken, men jag var rädd att tolken inte förstår mig. [...] Jag fick ju iraniska tolkar, alltså som pratade farsi och inte dari. Och de brukade säga att "vi förstår 100 procent dari" fast de gjorde inte det. Och en afghan kan inte heller förstå 100 procent dari och hur kunde de göra det? (Asylsökande pojke från Afghanistan)

Flera av intervjupersonerna menade att de flesta myndighetspersoner behandlade dari och farsi som två identiska språk. Men även om språken liknar varandra så är dialekterna och orden tillräckligt olika för att skillnaderna riskerar att påverka kommunikationen. Detta är naturligtvis allvarligt då det kan förhindra korrekta översättningar av de asylsökandes berättelser, vilket i sin tur påverkar bedömningarna i dessa asylärenden. En annan asylsökande som var minderårig vid sin första asylintervju beskrev hur avsaknaden av adekvat tolkning orsakade långa förseningar i hans asylprocess vilket ledde till att han hann fylla 18 år innan han hade genomgått en korrekt intervju.

Det var flera olika tolkar. De pratade persiska. De förstod inte mig och inte jag dem. När jag var på Migrationsverket första gången så sa tolken själv att han inte förstod mycket. Och då sa de [Migrationsverkets personal]: "Om du inte förstår – varför kom du då?" Sen kom det en annan, och han sa likadant att "jag förstår inte". [...] Då fick jag vänta tre-fyra månader till, och sen tre-fyra månader till – och sen hade jag fyllt 18. (Asylsökande pojke från Afghanistan)

Denna pojke förklarade inte närmare vem som egentligen avbröt intervjun men av hans beskrivning låter det som att det var tolkarna som avbröt asyl-intervjun efter att ha konstaterat att de inte förstod den asylsökande.

Åldersbedömning

En tredjedel av intervjupersonerna som hade anlänt utan vårdnadshavare genomgick någon form av åldersbedömning under sin asylprocess.⁴ De flesta av ungdomarna som kom från Syrien och Eritrea mötte dock inte denna typ av problem eftersom deras pass och identitetshandlingar ansågs giltiga av Migrationsverket:

Det här med hur jag skulle kunna bevisa liksom min ålder – så var det. Jag hade ingen giltig legitimation, identitetshandling eller nånting sånt. Men jag hade ändå kopior på en så kallad familjebok. Vi i Syrien har en så kallad familjebok, där alla familjemedlemmar är med, liksom. Och då hade jag en kopia av den. (Pojke med alternativ skyddsstatus från Syrien)

De ungdomar som genomgick en åldersbedömning menade att detta berodde på att de saknade identitetshandlingar eller i alla fall identitetshandlingar som accepterades av Migrationsverket. Metoderna för åldersbedömningarna varierade. En del av ungdomarna uppgav att de hade fått röntga både tänder och knän. Ytterligare några hade genomgått någon form av psykologisk bedömning. En flicka behövde bara röntga tänderna medan en annan hade genomgått både en psykologisk och en medicinsk undersökning. Det fanns många oklarheter bland ungdomarna vad det gällde åldersbedömningarna, exempelvis om de var frivilliga eller inte:

Jag visste liksom ingenting i början. [...] När de sa till mig att de skulle göra kontroll då gick jag ju bara med henne. De sa inte till mig varför de kontrollerade mina tänder så jag frågade dem varför de gjorde det. Och då sa de senare att det var för att de skulle kolla åldern. Så jag fick inte den informationen innan [åldersbedömningen]. (Flicka med flyktingstatus från Eritrea)

Bland intervjupersonerna som blev uppskrivna i ålder fanns en allmän osäkerhet om hur någon annan kunde bedöma ens ålder. Två av de intervjuade som genomgick en åldersbedömning fick bara sin ålder ändrad med en månad eller till och med en dag, vilket gjorde hela processen ännu mer förvirrande för dem.

Asylbeslutet

Vid intervjutillfället hade drygt två tredjedelar av intervjupersonerna fått positiva beslut på sina asylansökningar medan de återstående ungdomarna⁵

⁴ Fyra av dessa intervjupersoner var från Afghanistan, en person var från Eritrea och ytterligare en person från Somalia.

⁵ Fem av dessa ungdomar var från Afghanistan, en pojke var från Somalia och ytterligare en pojke var från Irak.

hade fått negativa asylbeslut som de hade överklagat. Ingen av dem hade dock fått sitt andra asylbeslut från migrationsdomstolen. Av de som hade fått positiva asylbeslut hade hälften fått flyktingstatus⁶ medan de andra hade fått alternativ skyddsstatus⁷. De flesta hade fått permanent uppehållstillstånd medan resten hade fått tillfälliga uppehållstillstånd av olika varaktighet. Det bör noteras att många av ungdomarna som hade fått uppehållstillstånd inte visste vilken typ av skyddsstatus de hade beviljats eller vilka skillnader de olika statusförklaringarna förde med sig. Intervjuarna fick därför be dem ta reda på detta efter själva intervjun. Denna okunskap kan bero på att många av de personer som engagerade sig i ungdomarna, exempelvis gode män, fosterhemsföräldrar och personal på HVB-boendena, var fokuserade på om ungdomarna över huvud taget hade fått/skulle få uppehållstillstånd snarare än vilken typ av rättigheter skyddsstatusen medförde. En del av dem visste inte heller vilken skyddsstatus de unga hade fått.

Så gott som alla ungdomar nämnde de långa perioderna av väntan som det värsta med hela asylprocessen – oavsett hur länge de hade väntat på sina asylbeslut. Medan en del hade väntat mellan sex månader och ett år, fick andra vänta mellan ett och två år. En del fick till och med vänta i över två år innan de fick sitt asylbeslut. De ungdomar som fortfarande befann sig i asylprocessen väntade fortfarande:

Så, vad jag förstod av asylprocessen så var det så att man skulle vänta, vänta och bara vänta liksom. (Pojke med alternativ skyddsstatus från Syrien)

Många ungdomar berättade att denna osäkra väntan utan slutdatum hade lett till mycket stress och somliga berättade om depressioner. En flicka med flyktingstatus beskrev hur den långvariga asylprocessen och de rykten som florerade under tiden hade gjort henne deprimerad:

Alltså det var faktiskt så när jag väntade, det var så lång tid att vänta och sen under den här tiden hade folk sagt många olika saker och man blir ändå rädd och sen jag fick depression. (Flicka med flyktingstatus från Afghanistan)

Två av de intervjuade – en pojke med alternativ skyddsstatus från Afghanistan och en flicka med flyktingstatus från Eritrea – nämnde särskilt sin oro för andra asylsökande, som till skillnad från dem själva hade nekats asyl. När pojken i fråga ombads att nämna de viktigaste sakerna som kunde förbättra hans integration så sa han:

Jag ska säga något. Du vet alltså på den boendet vi var – det var 28 personer i boendet och av 28 personer det var bara två personer som kunde ta [fick] uppehållstillstånd, det var jag och en till. Det var 26 personer till. Jag känner dom också fortfarande. [...] De

6 Fyra av dessa intervjuade personer var från Eritrea, två personer var från Syrien och ytterligare två ungdomar var från Afghanistan.

7 Fem av dessa ungdomar var från Syrien medan de övriga tre personerna var från Afghanistan.

har en kaos i livet faktiskt. Jag känner att jag tackar Gud, Gud hjälpte mig. Men för de andra det är inte så. Det tänkte jag säga också. (Pojke med alternativ skyddsstatus från Afghanistan)

Det var med andra ord helt klart att nyheter om andras negativa asylbeslut och utvisningar påverkade ungdomarna negativt även om de själva hade fått internationell skyddsstatus.

Slumpen och rättssäkerhetens principer, en sammanfattande analys

En genomgång av de 23 ungdomarnas berättelser synliggör den centrala roll slumpen har spelat i så gott som alla steg av deras asylprocesser. Även om lagar och förordningar är desamma för alla så har situationen för den enskilda personen ofta bestämts av slumpen. Medan några har haft turen att få intresserade och kompetenta gode män har andra personer fått det motsatta. En del av ungdomarna har likaså fått engagerade och skickliga offentliga biträden medan andra knappast har mött sina biträden. Flera av ungdomarna har haft mycket dåliga erfarenheter av tolkar medan andra har upplevt att tolkningen har fungerat väl. En del har kallats till asylintervju relativt snabbt efter att de kom till Sverige medan andra har fått vänta mer än ett och ett halvt år. Några ungdomar fick genomgå flera intervjuer medan andra bara behövde göra en intervju. Asylhandläggarna spelade ibland en positiv roll medan de i andra fall upplevdes ha påverkat intervjun mycket negativt. De som hade genomgått åldersbedömningar förstod sällan varför detta hade varit nödvändigt och ännu mindre varför resultatet blev som det blev. Asylprocesserna har också varit olika långa – alltifrån sex månader till dryga två år.

Som inledningsvis påpekades finns det inte någon allmänt accepterad definition av begreppet rättssäkerhet, men de flesta definitioner återkommer till frågor om förutsägbarhet, kontrollerbarhet och likhet inför lagen (se t.ex. Bohlin & Warnling-Nerep 2007: 382ff.; Frändberg 2005: 288f.; Marcusson 2010: 251ff.; Vahlne-Westerhäll 2002: 571f.). Frågan är hur rättssäkerhetens grundläggande principer – legalitet, förbud mot retroaktiv lagstiftning, likhet inför lagen, offentlighet, proportionalitet, avgörande inom rimlig tid samt rätt till domstolsprövning – stämmer överens med den slumpmässighet ungdomarna beskriver. Detta avsnitt kommer kortfattat att gå igenom de olika principerna och därefter relatera varje princip till ungdomarnas berättelser.

*Legalitetsprincipen*⁸ innebär att det måste finnas lagstöd för en myndighets eller domstols agerande. Lagarna ska vara formulerade som allmänna regler som gäller alla, och vara stabila, så att invånarna ska kunna förutse konsekvenserna av sitt agerande liksom hur myndigheter kommer att agera. Frekventa lagändringar kan mot denna bakgrund påverka förutsebarheten negativt (Vahlne-Westerhäll 2002: 571f.). Ungdomarnas berättelser visar inte

8 Regeringsform (1974:152), 1 kap. 1 §, https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152.

att Migrationsverket genomgående har agerat inkonsekvent men de visar att förutsättningarna för de enskilda asylprocesserna har varit mycket olika. En del träffade sitt offentliga biträde före asylintervjun och fick information om vilka frågor som brukar komma upp samt vad deras svar behövde klargöra. Andra hade inte samma möjlighet. Flera ungdomar hade sin gode man med sig på asylintervjun vilket andra inte hade. Tolkarna har varit av mycket olika kvalitet. Sammantaget har ungdomarna alltså haft mycket olika förutsättningar för att presentera sina asylskäl för sin asylhandläggare på Migrationsverket. Detta innebär i sin tur att de haft mycket svårt att förutse konsekvenserna av sitt agerande under asylintervjun.

*Förbud mot retroaktiv lagstiftning*⁹ innebär att en lag inte får tillämpas på skeenden som ägt rum före den tidpunkt då lagen trädde i kraft.¹⁰ Enligt regeringsformen får riksdagen dock föreskriva undantag från detta förbud om det av särskilda skäl krävs, i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.¹¹ Det faktum att den tillfälliga lagen som trädde i kraft 20 juli 2016 fick tillämpas på skeenden som skett före lagens ikraftträdande påverkade en av intervjupersonerna i den här studien direkt. Att han fick vänta en dag med att lämna in sin asylansökan tyckte han inledningsvis inte spelade någon roll. Han insåg dock senare att denna enda dag innebar att hans asylärende processades utifrån en lag som skulle träda i kraft ett drygt halvår senare. Detta förde med sig att han inte beviljades permanent uppehållstillstånd. Ytterligare sex ungdomar i vår studie anlände under perioden mellan 24 november 2015 och 20 juli 2016, det datum då den tillfälliga lagen trädde i kraft. Deras asylansökningar skulle i vanliga fall inte heller ha processats med utgångspunkt i en lag som ännu inte hade trätt i kraft. Även om regeringsformen klargör att undantag kan göras från förbudet mot retroaktiv lagstiftning så visar ungdomarnas berättelser att introduktionen av den tillfälliga lagen med sin retroaktiva tillämpning gjorde det än svårare för dem att överblicka sin situation. Det faktum att den tillfälliga lagen gjorde det i stort sett omöjligt att få permanenta uppehållstillstånd gjorde att den retroaktiva tillämpningen fick livsavgörande konsekvenser för de berörda.

*Likhet inför lagen*¹² innebär att alla ska vara lika inför lagen. Detta innebär inte att alla beslut måste vara lika, utan att fall med lika förutsättningar ska bedömas på samma sätt. Enligt regeringsformen innebär detta att förvaltningsmyndigheter och domstolar också måste iaktta krav på saklighet och opartiskhet. Det går inte att utifrån ungdomarnas berättelser påvisa i vilken mån Migrationsverket har bedömt asylfall med lika förutsättningar olika, men en viktig fråga är vad som är ”fall med lika förutsättningar” givet

9 Regeringsform (1974:152), 2 kap. 10 §, https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152.

10 Detta förbud är starkast inom straffrätten och skatterätten. Se t.ex. Sterzel (2009: 114, 126).

11 Regeringsform (1974:152), 2 kap. 10 §, https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152.

12 Regeringsform (1974:152), 1 kap. 9 §, https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152.

det faktum att ungdomarnas stöd har varit så olika, något som i sin tur har skapat mycket olika förutsättningar för ungdomarna att presentera sina ärenden vid asylintervjuerna.

*Offentlighetsprincipen*¹³ går ut på att alla har rätt att ta del av allmänna handlingar och även delta i beslutande politiska sammanträden (förhandlingsoffentligheten) samt vid domstolsförhandlingar. För att offentlighetsprincipen ska fungera krävs förstås att offentliga dokument och möten är begripliga för de inblandade. Den tolkbrist som uppstod när antalet asylsökande ökade under 2015 försvårade förstås tolksituationen. Tillgång till tolk och/eller översättningar är dock helt nödvändiga för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken. De flesta ungdomar har berättat om viktiga möten där tolken var undermålig, antingen genom att avstå från att tolka allt som sas eller då de inte förstod ungdomens dialekt. I situationer när tolkningen inte fungerade tycks det många gånger ha blivit lockande att använda tolkar som "nästan" talade samma språk som den asylsökande. Någon gång frågade även asylhandläggaren om man inte kan fortsätta asylintervjun utan fungerande tolk.

*Proportionalitetsprincipen*¹⁴ innebär att myndigheter inte får använda mer ingripande åtgärder än vad som krävs med hänsyn till ändamålet. En åtgärd får vidtas mot en person bara om skälen för åtgärden uppväger det besvär som åtgärden innebär för den som drabbas. En åldersbedömning som visar att en ungdom med 80 procents säkerhet är 18 år visar samtidigt att det finns en 20-procentig möjlighet att personen i fråga verkligen är minderårig som denne har hävdat. Att i sådana fall besluta att ungdomen i fråga är myndig är ett beslut som påverkar personens hela liv. Här och nu, i det lilla, innebär det att personen blir myndig med omedelbar verkan och i och med detta inte längre garanteras bostad i sin hemkommun. Dessutom upphör rätten till stöd från en god man och rätten till allmän hälso- och sjukvård från en dag till en annan. I det stora innebär detta också att Migrationsverket sannolikt kommer fatta andra beslut i ens asylärende. Beslutet att förklara en ungdom myndig är således en åtgärd som orsakar mycket "besvär" för den enskilde. Frågan man måste ställa sig är därför om "skälen för åtgärden" kan anses uppväga detta.

*Avgörande inom rimlig tid*¹⁵ innebär att den enskilde ska få ett snabbt besked i sitt ärende – under förutsättning att detta inte påverkar kvaliteten. Den största utmaningen för så gott som samtliga ungdomar i vår studie var den långa och ovissa väntan som kännetecknade deras asylprocesser; först en väntan på asylintervjun, ibland en väntan på ännu en intervju och därefter en väntan på asylbeslutet. För de ungdomar som inte fick ett positivt asylbeslut följde sedan en väntan på ett beslut från migrationsdomstolen. Det var oklart

13 Tryckfrihetsförordning (1949:105), 2 kap., https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/tryckfrihetsforordning-1949105_sfs-1949-105.

14 Rättegångsbalk (1942:740), 24 kap. 1 §, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/rattgangsbalk-1942740_sfs-1942-740.

15 Regeringsform (1974:152), 2 kap. 11 §, 2 st., https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152.

för samtliga varför de fick vänta så olika länge. De kunde inte se några mönster beroende på deras nationalitet då de alla kände andra personer från samma land vars väntan både hade varit kortare eller längre. Flera av ungdomarna berättade också att de hade drabbats av psykisk ohälsa på grund av den långvariga väntan. Det är därför svårt att säga att ungdomarnas ärenden har avgjorts inom rimlig tid.

*Rätt till domstolsprövning*¹⁶ innebär att den enskilde har rätt till överprövning i domstol av olika myndighets- och domstolsbeslut. Samtliga ungdomar som fick negativa asylbeslut har informerats om möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut. De har dock haft mycket varierande stöd i överklagandeprocessen. Medan ett offentligt biträde var bortrest när överklagan skulle ha lämnats in, informerade en annan advokat sin klient om att han kunde överklaga sin statusförklaring, vilket inte någon av de övriga med alternativ skyddsstatus nämnde.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att ungdomarnas berättelser beskriver en asylprocess som ibland har fungerat väl och i enlighet med rättssäkerhetens principer. Samma procedurer har dock återkommande uppvisat tillkortakommanden som har gjort asylprocessen allt annat än rättssäker för den enskilda asylsökande ungdomen. Intervjuerna visar också tydligt att en väl fungerande rättssäkerhet inte bara kan mätas i form av korrekta utredningar och förutsägbara beslut från Migrationsverkets sida. För att alla ska kunna vara lika inför lagen behöver de också få samma möjligheter att förbereda sina ärenden, lika förutsättningar att framföra sina fall och samma stöd att kontrollera protokoll, förstå beslut och eventuellt överklaga dessa beslut. Med andra ord är kompetenta och engagerade asylhandläggare, offentliga biträden, tolkar och gode män viktiga för rättssäkerheten. Många gånger har ungdomarnas ärenden berott på dessa personers ageranden.

Ett välfungerande system bör även ha en struktur där dåligt fungerande eller respektlösa offentliga biträden, gode män och asylhandläggare fångas upp och byts ut. Det måste också vara tydligt för samtliga funktioner hur man ska agera när det inte fungerar. De få ungdomar som försökte byta god man fick oftast rådet att vänta till 18-årsdagen då de ändå skulle slippa personen i fråga. Sist men inte minst behöver det finnas tydliga och enkla sätt för de asylsökande själva att klaga på sina offentliga biträden eller gode män. Ungdomarna i studien saknade ofta både kunskap om vad som ingick i dessa personers uppdrag och hur de skulle gå till väga för att begära ett byte av dem.

16 Rättegångsbalk (1942:740), 2 kap. 11 §, 2 st., https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/ratttegangsbalk-1942740_sfs-1942-740.

Lästips

- Frändberg, Åke (2000) Om rättssäkerhet. *Juridisk Tidskrift*, 2: 269–281.
- Seidlitz, Madelaine (2014) *Asylrätt: en praktisk introduktion*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Wejedal, Sebastian (2018) Rätten till effektivt biträde i migrationprocessen. En problematisering av Migrationsverkets behörighet att förordna offentliga biträden. *Juridisk Publikation*, 2: 221–252.

Referenser

- Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka (2007) *Förvaltningsrättens grunder*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Fundamental Rights Agency (FRA) (2019) *Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Frändberg, Åke (2005) *Rättsordningens idé. En antologi i allmän rättslära*. Juridiska fakultetens skriftserie nr 96, Uppsala universitet.
- Marcusson, Lena (2010) Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 3: 241–254.
- Sterzel, Fredrik (2009) *Författning i utveckling*. Uppsala: Iustus.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (2002) *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Del 3

Lokalt motståndsarbete och organisering för rätts- säkerhet

Sittstrejken i Göteborg – att ta plats för dem utan plats

Martin Harling, Zahra Samadi & Hamid Saadat

Inledning

När fasan av passivitet kring utvisningar, misstroende och döda vänner nådde sin kulmen i augusti 2017 tog en grupp ungdomar initiativ till en mindre sittstrejk på Olof Palmes plats vid Järntorget i Göteborg. Sittstrejken var en manifestation för kunskap och för att bekräfta varje människas rätt till en plats. Det kom att bli början på en långvarig kamp för rätten att bli behandlade som människor, för att skapa demokrati i praktiken och för att ge akt på den omvälvande känslan av att göra något när hoppet riskerar att dö ut.

I detta kapitel ska vi berätta om sittstrejken i Göteborg som organiserades och genomfördes 2017 av ett hundratal ungdomar, varav flertalet flytt från Afghanistan och sökt skydd i Sverige. Vi kommer att återge historien om sittstrejken i Göteborg ur initiativtagarnas och organisatörernas perspektiv, så som den framstår några år i efterhand. Vilka var drivkrafterna, vad var syftet och hur gick det för de kämpande ungdomarna i Göteborg? Vilka lärdomar går att dra? Men vi kommer också att retrospektivt diskutera sittstrejken i ett större sammanhang och knyta an till politikernas formuleringar som var i svang när det begav sig, såsom "flyktingkrisen", "andrum", "öppna era hjärtan" och "mitt Europa bygger inga murar". Slutligen vill vi också ställa dessa skeenden i relation till situationen då detta skrevs, våren 2020, då Moderaternas partiledare Ulf Kristersson poserade i jaktkläder och utropade: "Stärk gränsen!"

Teoretiskt tar kapitlet sin utgångspunkt i den franske filosofen Jacques Rancières (1999; 2011; 2015) resonemang om demokrati, politik och jämlikhet. En av hans centrala idéer är att västvärlden har skapat en konsensusbetonad symbolisk ordning som delar upp människor i de som har och de som inte har en plats i samhället. Skillnaden mellan "medborgare" och "papperslösa" kan ses som typisk för en sådan uppdelad ordning. Han kallar ordningen för polisordningen, och "demokrati" reserverar Rancière (1999: 95) för situationer när denna ordning utmanas genom att rösten höjs hos den eller de som inte har en plats. Ett välkänt exempel som Rancière (1999: 42) använder för en sådan oenig situation är när Rosa Parks i 1950-talets USA vägrade resa sig

från "sin" anvisade plats på bussen, och hur medborgarrättsrörelsen genom aktionen synliggjorde skillnaden mellan en segregerad och en jämlik logik.

Texten kommer kronologiskt att berätta om sammanhanget som skapade sittstrejken, dess aktörer och skeenden. För att ge en rättvisande bild av händelserna kring sittstrejken har vi gått tillbaka till den dokumentation som deltagarna upprättade under hösten 2017: dagböcker, mötesanteckningar och texter som producerades under sittstrejken. Dokumentationen ger oss information om planer och idéer men också om viktiga händelser under de månader då sittstrejken genomfördes. Vidare har vi intervjuat några av de deltagande ungdomarna om hur de ser på strejken så här tre år efteråt och tagit del av medierapporteringen kring det som hände då. Men den främsta källan till information är de minnen som kapitelförfattarna har av sittstrejkens tid: Zahra och Hamid som initiativtagare och talespersoner för sittstrejken och Martin som observatör och ideellt engagerad stödperson då det begav sig.

I dag deltar vi alla tre i ett internationellt forskar- och aktivistnätverk med namnet *Efter krisen: Migration, utbildning och arbetsliv i tvärvetenskaplig belysning*¹, och det är i samband med våra möten i detta nätverk som idén om att skriva en text tillsammans har vuxit fram. Hamid och Zahra har ansvarat för återberättandet av händelserna kring sittstrejken i texten och Martin är den som haft huvudansvaret för analysen och resonemangen om sittstrejkens principiella betydelse. Vi kommer att återvända till nätverkets arbete i vår avslutande diskussion, men först något om kapitlets disposition.

Vi inleder med att introducera några teoretiska utgångspunkter som vi behöver för att analysera sittstrejkens principiella betydelse. Därefter presenteras händelserna i Göteborg, vad som gjordes, vem som agerade och vilka budskap som formulerades av sittstrejken, följt av en kort analys av medierapporteringen. Kapitlet avslutas med en analys och diskussion där vi också reflekterar över situationen i dag, drygt tre år efter att sittstrejken i Göteborg genomfördes.

Utgångspunkter

För att förstå arbetet med och händelserna kring sittstrejken i Göteborg ur ett vidare perspektiv, behöver vi begrepp som kan sätta dessa erfarenheter i perspektiv och förklara vilka principiella problem och frågor som sattes och fortfarande sätts i spel. Den typ av begrepp vi velat använda hanterar frågor om hur demokrati förhandlas, vad ett politiskt subjekt är för något och hur motstånd mot en dominerande ordning kan förstås (jfr Martinsson & Reimers 2020). Ett skäl att ta politisk filosofi till hjälp för att analysera de aktuella händelserna är att det som benämnts flyktingkrisen 2015 har fastnat i det allmänna medvetandet som en vändpunkt i synen på mänskliga/medborgerliga

¹ <https://www.gu.se/forskning/efter-krisen-migration-utbildning-och-arbetsliv-i-tvarvetenskaplig-belysning>

rättigheter, demokrati och solidaritet (Eriksson 2019). Sittstrejken 2017 kan därför tolkas som en del i den pågående (om-)förhandlingen av dessa frågor och möjligen finns här viktiga ledtrådar till varför situationen ser ut som den gör i dag. Kanske kan vi också bättre förstå vilka möjligheter och hinder som ligger framför den som vill delta i det pågående samtalet om demokratins gränser i migrationens tidevarv.

Här erbjuder Rancière en palett av begrepp som vuxit fram i hans texter om politisk filosofi och motstånd under flera decennier. I hans senare arbete fördjupas analyserna av demokratins villkor och hur politiska subjekt konstrueras i vår tid och det är också i synen på demokrati och jämlikhet som vi menar att han kan hjälpa oss förstå något av sittstrejkens mer grundläggande betydelse.

Rancière utgår ifrån en mer sporadisk syn på demokrati än vad vi oftast är vana vid. För honom är demokrati vare sig ett samhällssystem, styrelseskick, valprocedur eller representationssätt. I stället ser han demokratin som sporadisk, i bemärkelsen tillfällig, och som ett avbrott i den rådande ordningen. I allmänhet kanske vi tänker på demokrati som principer för beslutsfattande och fördelning av makt inom ett väl definierat samhälle där olika institutioner, aktörer och individer har sina tydligt avgränsade roller. Faktum är att för Rancière utgör detta exakt motsatsen till demokrati och är i stället något han kallar för *polis* och *polisordningen*. Begreppet polis ska inte tolkas som "polismyndigheten", utan har en betydligt bredare innebörd för Rancière (jfr Arsenjuk 2005: 4). Denna polisordning menar han är de ramar som styr och kontrollerar vad som kan sägas och göras och vem som kan göra det inom varje givet samhälle. Med hans egna ord utgörs polisen av "en ordning av grupper som definierar fördelningen av sätt att göra, sätt att vara och sätt att tala, och som ser till att dessa grupper anvisas med namn till särskilda platser och uppgifter" (Rancière 1999: 29).

Demokrati, enligt Rancière, handlar om avbrott och upplösning av den dominerande polisordningen. Avbrott som kan skapa nya politiska subjekt genom en demokratisk process kännetecknas av tre aspekter. För det första krävs ett sporadiskt framträdande av "folket" som förändrar vad och vem som kan bli synlig(t) i samhället, så som rasismen synliggjordes i exemplet med Rosa Parks från inledningen till denna text. För det andra krävs att "folket" inte erkänts som en etablerad sociologisk kategori utan tvärtom – utgörs av en grupp som är oetablerad i samhället, likt de segregerade svarta i 1950-talets USA. Och för det tredje är platsen där "folket" framträder en plats för dispyt och oenighet kring själva logiken att vissa grupper räknas och andra inte (Rancière 1999: 99–100).

Upplösningen av polisordningen sker enligt Rancière alltid sporadiskt, i jämlikhetens namn, nerifrån och upp. Det vill säga som anspråk på att ta plats, att kräva erkännande för nya identiteter och, därigenom, med anspråk på att omdefiniera den rådande polisordningen. Demokratibegreppet

reserveras alltså för det som görs av individer och grupper för att göra om polisordningen, så att det som tidigare sågs som brus eller oväsen i förhållande till polisordningen i stället uppfattas som röster och meningsfulla handlingar. Begreppet *oenighet* fångar en viktig aspekt av denna demokratiska politik genom att det bryter polisordningens kategorisering av grupper, varigenom nya politiska subjekt föds och tar i anspråk platser och sätt att vara som tidigare inte varit möjliga, eller kanske ens tänkbara (Rancière 1999, 2015; se också Biesta 2011).

Vår poäng med att analysera händelserna kring sittstrejken i Göteborg med hjälp av Rancières begrepp är att vidga betydelsen av demokrati till att även omfatta till synes ”små” och partikulära händelser, men som ändå har potential att producera nya politiska subjekt och identiteter, och att rita om den politiska kartan. Tanken är att i redogörelser för sittstrejkens utveckling spåra inbrytningar i gängse mönster, praktiker och normer – inte i traditionella termer av ”motstånd” – utan i form av avbrott, *oenighet* och etablering av det som tidigare inte varit för handen. Vi menar att sittstrejken går att förstå som demokratisk politik i linje med Rancières argument: de strejkande tillhörde dem utan plats och ett resultat blev en förhandling om jämlikhetens gränser.

Sittstrejken i Göteborg

Här berättar vi – med Zahra och Hamid som berättarröster – om en rad händelser som kom att påverka enskilda individer, men också debatten i Sverige under den dramatiska hösten 2017, då media fylldes av rubriker som: ”Kämparandan finns i Göteborg” (*ETC Göteborg* 2017), eller ”Ensamkommande tänker inte ge sig” (SVT Nyheter 2017).

Välkomna till Sverige!? Mellan integration och utvisning

År 2015, när gränserna var öppna, välkomnade Sverige oss ungdomar och gav oss hopp om liv och framtid. Det var väldigt svårt att lämna sitt land, sin familj och komma till ett annat land som vi då inte visste någonting om. Men 2015 när vi kom till Sverige var vi glada, upprymda och hoppfulla om att bygga ett nytt liv och en ny framtid. Efter att ha bott här i några månader började vi att lära oss svenska språket, hur samhället fungerar och ta del av den svenska kulturen, samt – inte minst – att lära känna nya människor. Vi inledde då också ett arbete för att bli delaktiga i det svenska samhället, något som kom att ta sig många olika uttryck. Till exempel var vi några ungdomar som då bodde på boendet Runntången på Tjörn, där vi bestämde oss för att presentera vår afghanska kultur för svenska folket genom bilder, mat, musik och korta berättelser. Med hjälp av dem som arbetade på vårt boende gjorde vi en fotoutställning med bilder och ordspråk från Afghanistan som ställdes ut på ett galleri i Ljungskile. Fotoutställningen hette *Du för mig jag för dig* och vi tänkte att namnet skulle ge en signal till Sverige att i dag behöver vi hjälp och du gör saker för oss, sedan kommer vi att göra saker för dig.

Med stort engagemang och energi kämpade vi mycket för integration och försökte också att visa vår kultur, om hur vi levde i Afghanistan, till exempel inom *Ensamkommandes förening* i Stenungsund, Tjörn och Orust, där vi ordnade fester, mötesplatser, aktiviteter, idrott etcetera. Där var vi noga med att välkomna både svenska och nyanlända ungdomar. Men efter ett tag, när migrationspolitiken hårdnade och Migrationsverket började att utvisa unga tillbaka till Afghanistan, tappade många av våra vänner hoppet och energin. Det påverkade folk på olika sätt, så många orkade inte längre att gå till skolan eller att delta i de sociala aktiviteter som anordnades. Därför tänkte vi att vi måste göra något mycket mer kraftfullt för att visa vår medmänsklighet.

Planeringsfasen – då vi var tvungna att göra något

Den 6 augusti 2017 tog ett hundratal ungdomar från Facebookgruppen Ung i Sverige initiativ till en sittstrejk på Mynttorget, ett stenkast från Sveriges riksdag. Efter tre dagar och en våldsam attack från högerextrema *Nordisk Ungdom* flyttade polisen demonstrationen till Medborgarplatsen och senare till Norra Bantorget. Totalt pågick sittstrejken i Stockholm 58 dagar. Budskapet man ville framföra till Migrationsverket var att stoppa de rättsosäkra utvisningarna till Afghanistan (Canoilas 2017).

När sittstrejken drog igång i Stockholm, åkte vi dit för att delta i strejken och för att stötta ungdomarna där. Med oss på tågresan var också Matilda Brinck-Larsen och David Nilsson som nyligen hade startat stödorganisationen *Agape*² i Göteborg. *Agape*, som på grekiska betyder kärlek, är en politiskt och religiöst obunden frivilligorganisation som jobbar för ensamkommande barn och ungdomar. Organisationens främsta uppdrag är att erbjuda stöd för barn och ungdomar som har kommit ensamma till Sverige. *Agape* hjälpte också till med läxor och andra vardagsproblem.

Väl på plats i Stockholm tog vi oss till Medborgarplatsen och gjorde gemensam sak med våra sittstrejkande vänner. Vi berättade för dem att vi blev inspirerade och planerade att starta en sittstrejk i Göteborg också, men fick då ett ganska bestämt nej från arrangörerna i Stockholm som inte ville att strejken skulle spridas till andra städer. De menade i stället att alla som ville vara med måste komma till Stockholm. Vi pratade med dem och berättade att när en revolution börjar, så vill alla vara med och man kan inte stoppa det. Vi förklarade också att många av de unga inte får åka ensamma till Stockholm och att en del har svårt att få pengarna att räcka för att ta sig till Stockholm. Vi argumenterade dessutom för att demokrati som vi har lärt oss fungerar så här. Alla har rätt att delta i kampen för jämlikhet och vi uttryckte idéer om att vi tillsammans kan bygga ett bättre samhälle.

Tidigt på morgonen den 11 augusti åkte vi hem från Stockholm och på tåget planerade vi för att starta en sittstrejk direkt vid ankomsten till Göteborg. Vi var upprymda och inspirerade av besöket i Stockholm, men också oroliga,

2 <https://www.agapegoteborg.se/>

inte minst för vissa av Stockholmsdemonstranternas negativa inställning till våra ambitioner i Göteborg. En del av de unga var emot oss, för de trodde att detta skulle splittra oss ifrån varandra. Några spred budskap på sina sociala medier om att inte delta på sittstrejken i Göteborg, men vi hade bara ett mål: att stoppa utvisningarna till Afghanistan och kämpa för frihet, så vi lät oss inte stoppas. Efter diskussionerna i Stockholm stod det dock klart att vi inte fick använda namnet Ung i Sverige, så därför beslutade vi att kalla vår manifestation Sittstrejken i Göteborg.

Vi genomför en sittstrejk!

Den 11 augusti 2017 klockan två på eftermiddagen började sittstrejken på Olof Palmes plats, vid Järntorget i Göteborg. Vi valde platsen med omsorg; här hade nästan exakt hundra år tidigare, maj 1917, brödupproren som följde på hungersnöden i landet haft sin kulmen. Här stred ridande poliser med dragna sablar mot tusentals kvinnor som krävde sin rätt att slippa svälta (Lekholm 2017). Likt dessa kvinnor menade vi oss kämpa för en rättvis sak och valde därför att ta denna symboliska plats, i skuggan av Folkets hus, i besittning.

Under sittstrejkens tio dagar, från 11 till 20 augusti 2017, skapade vi en mötesplats med information, musik, mat, fredliga aktiviteter och goda samtal med människor som rörde sig på stan och som hälsade på. Många strömmade till och många kom med mat och gåvor. Vi fick mycket stöd. Efter varje dag utvärderade vi, tillsammans med andra vuxna från *Agape*, dagens strejk och planerade nästa dags manifestation. Planeringen handlade bland annat om vilka tal som skulle hållas, om att bjuda in olika musikgrupper, samt att skicka inbjudningar till politiker, Migrationsverket, till Göteborgs moskéer och kyrkor. Men vi diskuterade också om hur vi på bästa sätt kunde föra ett öppet samtal med folk som undrade vad som pågick och hur vi borde informera dem om vår situation och läget i Afghanistan.

Det budskap vi spred var att Sverige måste stoppa utvisningarna till Afghanistan, världens farligaste land, särskilt för de många av oss som tillhör folkgruppen hazarer. Vi vände oss med våra krav till Migrationsverket och dess generaldirektör Mikael Ribbenvik som vi önskade en dialog med. För oss var det omöjligt att acceptera att våra vänner deporterades från det trygga Sverige till hatets och krigets Afghanistan. Vid ett tillfälle under våra dagar och nätter på Olof Palmes plats höll en av oss, Zahra, som var talesperson för sittstrejken, ett tal som i ett avsnitt fångar de svåra känslor som många ensamkommande unga ger uttryck för. Talet beskriver också, som vi ser det, den motsägelsefulla attityd och hastigt förändrade syn på solidaritet och integration som präglat Sverige från 2015 fram till i dag.

Vad betyder hemmet? Får vi ens ha ett eget hem? Tillhör vi ens denna värld? För att det normala för oss har blivit just uppmaningen att åk hem! Talibaner och ISIS med antingen kniv eller skjutvapen i handen pekande mot kyrkogården säger: Åk hem! Vi

flyr till våra grannländer. Gränspoliserna griper oss som illegala och pekande mot kriget Syrien eller Afghanistan säger: Åk hem! Vi flyr än en gång och tar oss till världens mest mänskligaste kontinent Europa, en världsdel där mänskliga rättigheter, flyktingkonventionen och barnkonventionen respekteras vad vi hade hört. På gränserna möts vi av folkhavet med blommor i händerna, med mat och kläder, medicin och ett leende som säger: Varmt välkomna! Vi börjar hyperventilera av glädje och känner att äntligen har vi kommit dit du är värd något som en människa. Dit din bakgrund inte har betydelse, dit din färg har ingen betydelse.

Men allt förändras kort efter att vi har landat, gränserna stängs mot oss, plötsligt börjar våra boenden brinna, människor attackerar våra manifestationer, vi är inte längre välkomna. Vi är återigen illegala och behöver åka hem. Vi får vänta under flera år på beslut, våra berättelser förklaras som icke trovärdiga, vår ålder skrivs upp enligt hur det passar Migrationsverket, vi sätts i förvar i månader, vi drogas ner och vi skickas tillbaka till det elände vi flytt ifrån. Nu pratas det inte längre om öppna hjärtan, utan stängda gränser, nu pratas det inte om välkommen, utan posten skickas hem till våra brevlådor med en bild på ett flygplan och med uppmaningen: Åk hem! Var är hemmet? Kriget Afghanistan? Havet? Graven? Var är hemmet undrar vi.

Under sittstrejken fick vi möjlighet att samlas och att dela minnen och erfarenheter med varandra, vi som flytt från våld och utsatthet, mötts av välkomnande svenskar, men sedan återigen drabbas av hat och hot om deportering. Men vi kunde också formulera dessa erfarenheter i ett budskap om stopp av utvisningar, som vi riktade till den svenska allmänheten, till politiker och inte minst till dem som fattade beslut på Migrationsverket. Vi fick också ta emot mycket hat, mest via sociala medier och framför allt från främlingsfientliga svenskar som troligen läst om sittstrejken i media. Dessa kunde till exempel skriva saker på sittstrejkens Facebooksida som: "Ni har visst ett val ... är inte era tjejer och äldre värda mer än så här ... ni lämnade dom som de feiga lata uslingar ni visat er vara haha." Trots att denna typ av hatfulla kommentarer gjorde oss ledsna och nedslagna var allt stöd och hjälp vi fick från andra svenskar ändå mycket starkare och hjälpte oss att fortsätta kämpa.

Tåget till Migrationsverket och budkavlarna

Vid skolstarten, efter tio dagars sittstrejk på Olof Palmes plats, fattade vi ett gemensamt beslut om att ändra vår kamp till en fredagsmanifestation. Beslutet att ta kampen vidare i andra former kom då många kände sig tvingade att fokusera på den stundande skolstarten. Vi marscherade den dryga halvmilen från Olof Palmes plats till Migrationsverket på Vestagatan i Göteborg varje fredag för att rikta Migrationsverkets uppmärksamhet mot den senaste

veckans våld, oroligheter och attentat i Afghanistan, samt för att framföra en vädjan om att utvisningarna till Afghanistan skulle stoppas. Inspirerade av hur fattigt och utsatt folk förr i tiden spred kunskap och upprop från person till person kallade vi vår information för budkavle.

Vi marscherade alltså till Migrationsverket varje fredag och lämnade över en budkavle med fakta och information om säkerhetsläget i Afghanistan. Det var information som visade att Afghanistan inte var en säker plats. Vi fick flera svar från Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping och rättsenheten i Malmö där de skrev att de uppskattade vår information, men inte kunde tillmötesgå våra krav. I en av våra budkavlar hade vi samlat information om alla attacker i Afghanistan från augusti 2017 till november 2017. Det var 648 attacker i Afghanistan bara under de fyra månaderna som dödade 5 012 personer och skadade 3 208 människor. Denna information bevisade att det inte fanns någon säkerhet att finna i Afghanistan. När vi hade samtal med chefer utanför Migrationsverkets kontor fick vi svaret att vår information upplevdes som viktig. Sittstrejken i Göteborg har också träffat politiker från Sveriges riksdag. Vi skickade även vissa av våra budkavlar till politiker. Vi har varit med på Almedalsveckan och på manifestationer i Berlin två gånger, samt deltagit i en konferens. Vi ville påverka och uttrycka ett viktigt meddelande som vi menade var bokstavligt talat livsviktigt.

Sittstrejken och kampen om platsen

Så hur kan man då förstå händelserna vid Olof Palmes plats och det som följde under 2017? Vad betyder det att ett hundratal unga asylsökande från Afghanistan ockuperar ett torg i centrala Göteborg, genomför veckovisa marscher till Migrationsverket och skickar budskap till Sveriges makthavare och medmänniskor? Har dessa händelser fått betydelse för fler än de direkt berörda och vilka lärdomar kan vi dra? Här försöker vi, Martin, Hamid och Zahra, tillsammans med hjälp av Rancières begrepp och annan forskning reflektera över dessa och liknande frågor.

För att närma oss det principiella i fråga om sittstrejken behöver vi zooma ut och ge en kortfattad bild av vad som i media kallats för flyktingkrisen 2015, men som i själva verket bör ses som en administrativ och politisk kris. Fakta är att fler än 163 000 människor sökte asyl i Sverige under 2015, det största antalet under något enskilt år någonsin. Drygt 35 000 av dem som sökte sig till Sverige registrerades som ensamkommande barn och det är i denna grupp vi finner flertalet av dem som engagerade sig i sittstrejkerna i Göteborg och Stockholm (Migrationsinfo 2020).

Våren, sommaren och den tidiga hösten 2015 var en tid av stort engagemang, solidaritet och en formlig explosion av frivilligarbete till stöd för dem som flytt till Sverige. Statsministrarna Reinfeldt och Löfven proklamerade att vi skulle ”öppna våra hjärtan” och att ”mitt Europa bygger inga murar”. Inkludering av de utsatta flyktingarna sågs som självklar, om än

inte okomplicerad. Några veckor in i oktober kom dock denna inställning att förbytas till sin motsats, då rikspolitikernas tal om att stänga av Öresundsbron och rentav stoppa möjligheten att söka asyl hamnade längst upp på dagordningen. Det som journalisten Thord Eriksson kallar för "Den stora omställningen" i sin bok *Dom som stod kvar* (2019) ledde sedermera till att riksdagen 2016 antog en tillfällig lag som kraftigt försvårade möjligheterna att få uppehållstillstånd. Därefter tillkom politiska krav på att öka utvisningarna, mycket omdebatterade åldersuppskrivningar av barn och till slut den så kallade gymnasielagen 2017, som gav ett visst hopp för en del av ungdomarna från framför allt Afghanistan att få uppehållstillstånd i Sverige. När det efter ett års tillämpning av denna snabbt tillkomna lag visat sig att endast 130 personer fått uppehållstillstånd kompletterades lagen med vad som kommit att kallas den nya gymnasielagen under sommaren 2018. Syftet med lagarna var att ge möjlighet till uppehållstillstånd om man som asylsökande kunde få arbete efter genomförd gymnasieutbildning (Migrationsverket 2020).

Sittstrejken i media

Ett kompletterande sätt att bredda bilden av sittstrejken i Göteborg och de stämningslägen och diskurser om migration som var i svang under sittstrejken är att undersöka hur media rapporterade om händelserna. Vi har genom att använda Mediearkivet vid Göteborgs universitet gått igenom artiklar som skrevs under hösten 2017 och behandlade sittstrejken. I våra sökningar har vi använt nyckelorden: "Sittstrejk* Göteborg" (279 träffar) och begränsat sökningen till 2017. En majoritet av träffarna kommer från augusti (170) och består av artiklar från större dagstidningar som *Göteborgs-Posten*, *ETC*, *Fria tidningen*, *Aftonbladet*, *Dagens Nyheter*, men också från Sveriges Radio och från Sveriges Television.

Innehållet i bevakningen skildrar ungdomarnas protester och låter även myndighetspersoner och personer från stödorganisationer komma till tals. Bland träffarna finner vi även ett antal debattinlägg som gjorts i dagspressen till stöd för de strejkande ungdomarna, skrivna av bland annat politiker och forskare.

I rapporteringen gjordes ibland jämförelser mellan sittstrejkerna i Stockholm och den i Göteborg. Arrangörerna och deltagarna intervjuades om syftet med strejkerna, om hur både stöd och motstånd hanterades och uppfattades, samt hur dialogen med politiker och Migrationsverket avlöpte. Som talespersoner i Göteborg återkom Zahra och Hamid ofta i medias intervjuer där de beskrev vilket stöd de upplevde från polis och civilsamhälle, samt inte minst från engagerade medmänniskor. Den högerextrema attacken mot sittstrejken i Stockholm fick en journalist att fråga Zahra om huruvida demonstranterna var oroliga för detta även i Göteborg, på vilket hon svarade: "Nej vi känner oss trygga. Det är många vuxna här som sitter med oss. Vi kommer bara visa kärlek om någon skulle vara emot oss, de är inte så många" (Moberg 2017).

Sittstrejken för oss - i efterhand

I dag, drygt tre år efter sittstrejken, studerar Hamid sista året på gymnasiets ekonomiprogram och Zahra studerar på naturvetenskapligt basår vid Göteborgs universitet. Båda är fortfarande engagerade i ensamkommandes situation, har stora nätverk och har gjort viktiga lärdomar från tiden för sittstrejken. De uttrycker en stolthet över att de faktiskt genomförde sittstrejken och kämpade som de gjorde under 2017 men också att kampen har kunnat fortsätta efter det, bland annat i nätverket *Efter krisen*, som nämndes i inledningen. Detta nätverk blir en möjlighet att sprida kunskap om vad som gjorts och fortfarande görs för gruppen ensamkommande, men är också en möjlighet att dela erfarenheter mellan forskare från olika länder och discipliner, aktivister och ensamkommande ungdomar.

Alla minnen från tiden för sittstrejken är dock inte lika ljusa. Zahra beskriver hur en svensk person spottade på henne under en av marscherna till Migrationsverket och att hatet som spreds och fortfarande sprids via sociala medier ibland är svårt att hantera. En av dem som hjälpte till mycket med organiseringen under hösten 2017 var Abdullah Hossaini som berättar om vad sittstrejken betyder för honom i dag:

Jag är väldigt glad över att vi gjorde sittstrejken och jag var en del av denna rörelse som ledde till stora förändringar. Under sittstrejken fick vi lära känna många människor som gav oss stöd och energi vilket i sin tur gav oss känslan att vi inte är ensamma i kampen. Vi fick också veta att det är många som vill ha oss här i Sverige. Jag tycker även att sittstrejken bidrog till förändringar inom migrationspolitiken, då sittstrejken ledde till att migrationsfrågan blivit en stor fråga i media och politiker började att prata och stifta nya lagar såsom gymnasielagen och så vidare.

När vi ber honom berätta om sittstrejkens starkaste minne delar han följande tankar:

I slutet av varje dag tände vi ljus för de som inte orkade kämpa vidare med sin asylprocess och tog livet av sig, men också för de som dödades i Afghanistan. Jag tycker att det var en stark känsla och det har också blivit ett starkt minne för mig, då alla var tillsammans och stod tysta en minut.

Sammantaget är minnet av sittstrejken levande för oss som skriver detta kapitel. Kraften i det gemensamma agerandet och tron på att kunna göra skillnad var och är alltså påtaglig för oss.

Trots att klimatet och situationen hårdnat för gruppen ensamkommande, har också hopp och framtidstro kunnat spira – inte minst med inspiration från händelserna under hösten 2017.

Diskussion: Vad kan vi lära oss?

I efterhand framstår det som att det Rancière (1999) kallar för polis, under

tiden från 2015 fram till i dag, ändrar karaktär. Polisordningen som definierar sätt att vara och tala, samt hur grupper fördelas till platser och uppgifter blir betydligt mer repressiv och kategoriserar successivt individer efter logiken ”vi och dom”, vilket tidigare inte varit lika självklart i det offentligt styrda Sverige (jfr Eriksson 2019). Ett upptrissat stämningsläge med uttryck som ”systemkollaps” (*Affärsvärlden* 2015) och att Sverige behöver ”andrum” (SVT Nyheter 2015) bereder vägen för en myndighetsutövning som på det hela taget vänder sig *mot* migranter och asylsökande. Omsvängningen i synen på migranter, mänskliga rättigheter och jämlikhet bereder väg för en rättsosäker asylhantering (Hedlund 2017), godtyckliga åldersuppskrivningar (Eriksson 2019) och förhandlingar om vem som anses ha rätt till medmänskligt bemötande av svenska myndigheter (Wernesjö 2020).

Samtidigt är det tydligt att sittstrejken, marschererna till Migrationsverket och budkavlarna kan ses som uttryck för en djup *oenighet* kring vems röst som räknas och vem som får existera i Sverige. Vi menar att sittstrejken gjorde anspråk på att förändra polisordningen i motsatt riktning genom att agera demokratiskt, i Rancières (1999) mening. Den åtstramning och fientlighet mot asylsökande som eskalerat sedan 2015 (Eriksson 2019) möttes genom sittstrejken av avbrott och dispyt om ordningens roller, platstilldelning och gränser. Ungdomarna som organiserade sittstrejken har i den svenska skolan fått lära sig att alla människor är lika värda och att Sverige är ett demokratiskt land som står för humanitet och jämlikhet, vilket i mötet med polisordningen framstår som en paradox för dem. Genom sitt agerande i samband med sittstrejken visade de med sina röster och kroppar att orden om jämlikhet kan och bör få konsekvenser i termer av ett stopp för utvisningar och reella möjligheter att bli en del av det svenska samhället. De sågs av polisordningen som ”papperslösa” individer utan legitim plats, men utifrån ett antagande om allas jämlikhet krävde de denna plats och de krävde att bli hörda. Zahra kontrasterade i sitt tal den trygga känslan av att bli välkommen till ett hem med att ses som illegal, inte trovärdig, att bli satt i förvar och att skickas tillbaka till Afghanistans elände. Här synliggörs polisordningens krassa brutalitet men också den kraft som mobiliserar ungdomarna att kämpa. Vem som erkänns som ett politiskt subjekt i Sverige utmanades genom sittstrejken och fredagsmarschererna, där ungdomarna genom att utgå ifrån att de *är jämlika* gjorde anspråk på att ta plats och att bli hörda. I linje med detta resonemang kan vi också förstå sittstrejken 2017, tillsammans med stödaktioner³ och alltjämt pågående aktivism, som ett försök till omdefinition av den rådande ordningen. Med Rancières terminologi: en demokratisk politik som tar plats, utgår ifrån jämlikhet och kräver mänsklighet.

I dag är situationen om möjligt än mer problematisk för såväl de ungdomar som kom 2015 och de som kommit till Sverige därefter. Europas gränser

3 Här utgör nätverket *Vi står inte ut* ett intressant exempel på offentliga tjänstemän som gör motstånd mot migrationspolitiken (se Martinsson & Reimers 2020).

är numera hårt bevakade och migrationspolitiken i landet går i en än mer restriktiv riktning, vilket inte minst görs tydligt i politiska utspel om stärkta gränser och i Migrationskommitténs nyligen presenterade utredning, som till exempel föreslår tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel (SOU 2020:54). Ett öppet främlingsfientligt parti är enligt opinionsundersökningar landets tredje största (Val digital 2020). Studier har visat på en svår situation för många unga migranter (t.ex. Elsrud 2020; Wimelius m.fl. 2017), som systematiskt berövas sitt människovärde och möjlighet till en trygg framtid. Samtidigt går det inte att utesluta att sittstrejckerna i Stockholm och Göteborg under sensommaren 2017 faktiskt gjorde skillnad. I debatten som fördes under hösten 2017, där sittstrejckerna bidrog, ställdes bland annat krav på amnesti och upprop samlade tusentals engagerade medborgare (t.ex. i nätverket *Vi står inte ut*). Sannolikt bidrog detta till ökade möjligheter för uppehållstillstånd för de afghanska ungdomarna. Detta gäller inte minst den politiska kompromiss som ledde fram till gymnasielagen våren 2017 och till den kompletterande nya gymnasielagen 2018 som gjorde att många, men långtifrån alla, kunde få stanna för studier med chans till uppehållstillstånd om arbete erhålls efter genomgången utbildning.

Vi menar dock att det kanske viktigaste bidraget från sittstrejckerna ligger bortom dagspolitiken och den fortsatt repressiva asylpolitiken. I likhet med den ditintills "otänkbara" handlingen att vägra sitta på sin anvisade plats på bussen i Montgomery 1955, då Rosa Parks utmanade USA:s segregerade logik, vill vi pröva tanken om sittstrejckerna bröt med motsvarande logik i Sverige 2017. Likheterna mellan aktionerna är slående: de genomfördes av utsatta och "omyndigförklarade" grupper som hotades till livet, de planerades och genomfördes synligt i ett offentligt rum, gjorde anspråk på grundläggande mänskliga rättigheter och de iscensattes utifrån ett antagande om allas jämlikhet av en grupp som inte ansågs ha en plats. Gemensamt för aktionerna är också att de skapade nya politiska subjekt genom att det tidigare osynliga gjordes synligt och det ohörbara gjordes hörbart. Resultatet av dessa kamper blev också en (om-)förhandling av jämlikhetens gränser. Genom att rättframt ta en plats, både fysiskt och i det allmänna medvetandet, samt kräva att de jämlika idealen i Sverige måste gälla alla, möjliggjorde ungdomarna ett avbrott i polislogiken och skapade därmed sig själva som politiska subjekt. Kraften i detta ska inte underskattas och lärdomarna är potentiellt flera.

Vi har med vår berättelse om sittstrejcken 2017 och analys av dess betydelse velat lyfta fram att det enda som krävdes för mobiliseringen var en vilja och kraft att agera. Det behövs ingen officiellt legitim eller redan existerande kategori för att räknas som jämlik, ingen "inkluderande" inbjudan eller förutbestämd plats för att agera eller göra din röst hörd. Vägen till jämlikhet är inte rät eller enkel att finna, men priset för att avstå att försöka är alltför högt.

Lästips

- Eriksson, Thord (2019) *Dom som stod kvar*. Stockholm: Natur och kultur.
- Martinsson, Lena & Reimers, Eva (2020) Civil servants talk back – political subjectivity and (re) constructions of the nation. *Critical Sociology*, 46(3), 429–442.
- Rancière, Jacques (2011). *Den okunnige läraren: fem lektioner om intellektuell frigörelse*. Göteborg: Glänta.

Referenser

- Affärsvärlden* (2015) Kinberg Batra Anna: Sverige riskerar systemkollaps. 9 november. [<https://www.affarsvarlden.se/artikel/kinberg-batra-sverige-riskerar-systemkollaps-6752748>, hämtat 2020-12-06]
- Arsenjuk, Luka (2005) Introduktion till Jacques Rancière. [<https://www.eurozine.com/introduktion-till-jacques-ranciere/?pdf>, hämtat 2020-12-06]
- Biesta, Gert. J.J. (2011) *God utbildning i mätningens tidevarv*. Stockholm: Liber.
- Canoilas, Viviana (2017) Nu avslutas sittstrejken på Norra Bantorget. *Dagens Nyheter*, 2 oktober. [<https://www.dn.se/sthlm/nu-avslutas-sittstrejken-pa-norra-bantorget/>, hämtat 2020-10-29]
- Elsrud, Torun (2020) Resisting social death with dignity. The strategy of re-escaping among young asylum-seekers in the wake of Sweden's sharpened asylum laws. *European Journal of Social Work*, 23(3): 500–513.
- Eriksson, Thord (2019) *Dom som stod kvar*. Stockholm: Natur och kultur.
- ETC Göteborg* (2017) Kämparandan finns i Göteborg. 6 november. [<https://goteborg.etc.se/debatt/kamparandan-finns-i-goteborg>, hämtat 2020-12-18]
- Hedlund, Daniel (2017) Constructions of credibility in decisions concerning unaccompanied minors. *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 13(2): 157–172.
- Lekholm, Kalle (2017) Hundra år sen brödupproret 1917. *Vårt Göteborg*, 8 maj. [<https://vartgoteborg.se/gamla-goteborg/hundra-ar-sen-brodupproret-1917/>, hämtat 2020-10-14]
- Martinsson, Lena & Reimers, Eva (2020) Civil servants talk back – political subjectivity and (re) constructions of the nation. *Critical Sociology*, 46(3): 429–442.
- Migrationsinfo (2020) Ensamkommande barn. [<https://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/asylsokande-i-sverige/ensamkommande-barn/>, hämtat 2020-10-14]
- Migrationsverket (2020) Om nya gymnasielagen. [<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-nya-gymnasielagen.html>, hämtat 2020-12-21]

- Moberg, Carl (2017) Sittstrejken för afghanska flyktingar har kommit till Göteborg. SVT Nyheter, 11 augusti. [<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/sittstrejken-for-afghanska-flyktingar-har-kommit-till-goteborg>, hämtat 2020-11-04]
- Rancière, Jacques (1999) *Dis-agreement. Politics and philosophy*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.
- Rancière, Jacques (2011) *Den okunnige läraren: fem lektioner om intellektuell frigörelse*. Göteborg: Glänta.
- Rancière, Jacques (2015) *Dissensus: on politics and aesthetics*. Bloomsbury Publishing.
- SOU 2020:54 *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*.
- SVT Nyheter (2015) Regeringen: Ny lagstiftning för färre asylsökande. 24 november. [<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-utokade-id-kontroller-vid-gransen>, hämtat 2020-10-14]
- SVT Nyheter (2017) Ensamkommande tänker inte ge sig. 11 augusti. [<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/ensamkommande-tanker-inte-ge-sig>, hämtat 2020-12-18]
- Val digital (2020) Svenska opinionsläget november 2020. [<https://val.digital/>, hämtat 2020-11-04]
- Wernesjö, Ulrika (2020) Across the threshold: negotiations of deservingness among unaccompanied young refugees in Sweden. *Journal of ethnic and migration studies*, 46(2): 389–404.
- Wimelius, Malin E., Eriksson, Malin, Isaksson, Joakim & Ghazinour, Mehdi (2017) Swedish reception of unaccompanied refugee children – promoting integration? *Journal of international migration and integration*, 18(1): 143–157.

Det obekväma civilsamhället - exemplet frivilliga familjehem

Carin Flemström

Inledning

Jag har alltid känt mig välintegrerad i samhället även om det också alltid funnits sådant som jag varit kritisk till. Jag gick i ålderspension vid 65 års ålder efter 40 års arbete i socialtjänsten och min sista anställning innan pension var som socialchef i Värmdö kommun. Innan dess hade jag varit ansvarig för socialtjänst och näringslivsinsatser i Kista stadsdelsförvaltning, och jag fick 2002 Mandela Nelson-priset för Stockholms stads bästa integrationsinsatser. Jag har varit chef för Maria Ungdom och chef för ett kansli i Stockholms stadshus för förnyelse av stadens arbetsmarknadsinsatser. Politiskt har jag sedan länge haft förtroendeuppdrag för Socialdemokraterna. Jag är en föreningsmänniska ut i fingerspetsarna och är van vid att kunna påverka, vilket givetvis bygger på kompromisser. Det är sällan som man får precis som man själv vill. Men kompromisserna har hittills gått att leva med. Att jag då skulle hamna i en känsla av närmast totalt utanförskap – och dessutom under regeringsinnehav av mitt eget parti – hade jag aldrig kunnat föreställa mig. Att jag ändå är kvar i partiet beror på att Haninge Arbetarekommun uttalat att asylsökande ungdomar ska få stanna och har tillställt partiledningen det. Detta kapitel ska givetvis inte handla om partipolitik men det är omöjligt för mig att diskutera migrationsfrågorna utan att beröra denna för mig så väsentliga del av mitt liv.

Det här kapitlet handlar om asylsökande ungdomar som sökt skydd i Sverige utan vårdnadshavare och om mitt och andras arbete för att stötta dem och agera skyddsnät när rättsosäkerhet och exkludering från samhället drabbat dem. Mitt syfte är att utifrån familjehemmens erfarenheter berätta om hur genomgripande rättsosäkerheten är, hur den inhumana migrationspolitiken försvårar och slår sönder livet för de unga människor som sökt skydd hos oss, men också om livet för oss som försöker stödja ungdomarna. Den inhumana politiken förframligar mig från samhället.

Det Sverige och de politiska sammanhang som är en så integrerad del av min identitet har blivit främmande för mig. Det är en närmast kuslig upplevelse i vilken ålder som helst – men mycket märklig så här några månader innan jag

fyller 75 år. Jag kan lugnt säga att min främsta äldrefråga är en ungdomsfråga. Hur mitt liv ska te sig mina sista år är helt avhängigt hur samhället behandlar de unga människor jag mött, och som jag bestämt mig för att ta ett ansvar för, så långt min förmåga räcker. Sist när jag var på vårdcentralen för de krämpor som blivit lite väl kännbara började jag prata migrationspolitik – kanske en ny diagnos?

De erfarenheter jag beskriver och diskuterar är alltså mina egna såsom frivilligt familjehem men i dessa vävs också andras erfarenheter in. Som ordförande för en familjehemsförening blir jag givetvis inblandad i många svåra situationer och med min erfarenhet från socialtjänsten och Brottsofferjouren blir jag ofta bollplank för andra. För att tydliggöra det sammanhang som gjort det möjligt för de frivilliga familjehemmen och ungdomarna att verka i så kommer jag i kapitlet också beskriva framväxt och organisationsstruktur.

Föreningen Haninge frivilliga familjehem - tillkomst och struktur

År 2018 var jag med och bildade föreningen *Haninge frivilliga familjehem* och jag har varit dess ordförande sedan dess. Men hur hamnade jag där? Jag var initiativtagare och sammankallande för det lokala utvecklingsprojektet/nätverket Dalarö för integration (DFI), och kom i det sammanhanget i kontakt med de ensamkommande ungdomar som kom till Dalarö skola.

Av stor betydelse var också volontärarbetet på Haninge kommuns transitboenden. Haninge hörsammade Migrationsverkets vädjan 2015 om att kommunerna skulle öppna transitboenden dit människor som sökte skydd kunde slussas i avvaktan på placering på Migrationsverkets boenden. I all hast, med stor handlingsförmåga, öppnade kommunen två boenden med 200 platser och upp till 800 volontärer anmälde sig. Där träffades vi från olika delar av Haninge. Vi hade upplevelser tillsammans och skaffade oss kunskaper gemensamt. Vi kände oss som en del av ett generöst och öppet Sverige. Så annorlunda det skulle bli.

Föreningen är i dag en bas för drygt 30 vuxna och 35 ungdomar som varit med kortare eller längre tid. Över tid har vi stöttat ungefär 60 ungdomar. Drygt hälften av de vuxna har tagit emot ungdomar i sina hem och övriga är stödpersoner med olika uppdrag. Mellan 50 och 70 procent av ungdomarna har någon period bott i familjehem. Vi har ungdomar på kölista som vi försöker knyta upp så mycket som möjligt. Utöver inskrivna ungdomar har föreningen omfattande kontakt med deras kamrater. Vi har en stabil styrelse. Vi håller hårt i vår organisationsstruktur med protokollförda möten, god ekonomisk redovisning, väl fungerande webbplats och Facebookgrupper. I vår styrelse ingår representanter för våra viktigaste samarbetspartner: Haninge pastorat, Österhaninge Dalarö Rödakorskrets och Rädda Barnen i Haninge. Samarbetet är så nära med våra samarbetsorganisationer att vi likaväl skulle kunnat ingå i ett gemensamt projekt med dem. Det skulle ha underlättat organisatoriskt och administrativt. Men det har också fördelar att vara fristående. Framtiden är

oviss, inte minst ekonomiskt eftersom de statliga bidragen till hemlösa försvann vid årsskiftet 2020/2021. Vi har tillsatt en arbetsgrupp som ska komma med förslag. Det är så man gör i Föreningssverige! Föreningen är godkänd av kommunen och erhöll startbidrag från Kultur- och fritidsnämnden. Vi är också medlemmar i Haninge föreningsråd. Vi försöker på alla sätt att vara en del av lokalsamhället och deltar till exempel i socialtjänstens trygghetsvandringar. Vi märker att vi börjar bli alltmer kända och respekterade av övriga aktörer i civilsamhället (Haninge frivilliga familjehem 2019: 2; 2020: 2).

Stockholms läns olika familjehemsföreningar har bildat ett nätverk som kallar sig grupp 18 och vi har en gemensam webbplats och Facebookgrupp. Informationsutbytet är omfattande och det görs dagligen många inlägg om alltifrån övergripande migrationspolitiska frågor till råd i enskilda ärenden. Vi samarbetar nära med nationella stödnätverk och organisationer. Vi är därmed del av en ny stor folkrörelse byggd på ett djupt engagemang och stora praktiska insatser. Men också en folkrörelse som känner sig alltmer frustrerad. Varför är vi inte mer intressanta för partistrateger?

Föreningens och familjehemmens målgrupp

De allra flesta av ungdomarna är killar från Afghanistan. Vi har perifera kontakter med några tjejer som är vänner med "våra" ungdomar. Vi har också haft kontakt med några somaliska och marockanska ungdomar. För många ungdomar handlar det främst om att få tak över huvudet; vi erbjuder det och de flesta uppskattar också att vi hjälper till i myndighetskontakter. Det finns även en nyfikenhet och intresse av det svenska samhället. Ungdomarna uttrycker ofta att de tycker om jämlikheten mellan män och kvinnor och att barn har högt värde i Sverige. Även pojkar har lidit av den extrema hederskulturens förtryck i hemlandet. Blodshämnder är en vanlig orsak till flykten.

Mitt intryck är att merparten av de afghanska ungdomarna vi mött i Haninge är pojkar som vuxit upp i familjer. De är inte gatubarn, även om det naturligtvis finns undantag. Några ungdomar som har förlorat sina familjer har från tidig ålder fått klara sig själva, aldrig gått i skolan och varit barnarbetare inom industri eller jordbruk. Flertalet är vana vid att ta hänsyn till familjemedlemmar, hjälpa till med hushållssysslor och är ofta rätt kunniga i det. De är också väldigt vana vid att leva tillsammans med äldre personer. Jag känner mig sedd av dem. När det gäller covid-19 är min erfarenhet att de tar mycket ansvar för att jag och min man inte ska bli smittade, och jag blir ofta tillsagd att jag inte ska stå så nära och att jag måste sprita pennan de nyss hållit i. Det är för det mesta lätt att leva tillsammans med dem – om det nu bara handlat om dem och inte om det svenska samhällets behandling av dem.

Gemensamt är också att ungdomarna i Haninge förutsätter att de ska arbeta. En del klarar skolgången suveränt, andra mindre bra och de längtar efter att få arbeta. Flera av dem har arbetat sedan åttaårsåldern och är väldigt stolta yrkespersoner i jordbruksarbete, färskötsel, sömnad, försäljning,

bilskötsel och metallarbete. Denna stolthet och kunskap är osynliggjord i det svenska samhället. Att vi är emot barnarbete får inte innebära att vi osynliggör deras kunskaper från mångåriga arbetserfarenheter.

När ungdomarna kom till oss befann de sig oftast i asylprocessen och var alltså lagligt i Sverige. Med tiden har det blivit alltmer komplicerat. Ungefär hälften har tillfälligt uppehållstillstånd och resten går allt djupare in i en alternativ tillvaro där vi och skolan är de enda banden de har kvar till samhället. De mår allt sämre och vi med dem. Snart har de passerat skoltiden. Hur blir det då?

Familjer och kontakt-/stödpersoner

Det finns ett enkelt skäl till att vi har engagerat oss så mycket. Vi står inte ut annars. På olika vägar har vi mött ungdomar i yttersta nöd. Det kan vara som lärare, genom föreningsengagemang eller efter att ha börjat prata med någon på bussen. Jag hade inte ett ögonblick tänkt att någon skulle bo hos oss, hur engagerad jag än var. Jag vill arbeta på grupp- och samhällsnivå. Jag organiserade andra, men att ta in en främmande person i vårt hem och dela allt, var inte det jag tänkt. Jag som var så aktiv även som pensionär behövde min skyddade sfär hemma. När en lärare tillsammans med en pojke kom till öppet hus hos *Dalarö för integration* bytte vi telefonnummer och jag lovade att leta efter en bostad. Han var bostadslös men kom alltid i tid till skolan. Men så sms:ade han en natt och bara ville dö. Jag väckte min man och berättade, och han sa okej halvt i sömnen. Kom hit, svarade jag, och det är snart fyra år sedan. För en månad sedan flyttade han ihop med en kompis tvärs över gatan i en korttidsförhyrd lägenhet. Steget ut är påbörjat.

Så här ser det ut för många. Man ställs inför en situation där man bara inte kan säga nej. Det innebär inte att familjehemsrollen är den enda roll man kan ha i vår förening. Det behövs också personer som kan läsa läxor, hjälpa till med att skriva cv:n och ge andra former av stöd. Att sköta ekonomin för vår förening är också en kärleksgärning därför att det är synnerligen komplicerat med olika givare som ska ha en redovisning enligt deras egna system. Eftersom vi har tagit emot fler ungdomar än vi har familjehem för har vi också ett omfattande kontaktpersonsystem och jag har hela tiden haft ett personligt kontaktmannaskap för två till fem ungdomar som inte bor i vår familj.

I vår förening är kvinnor de mest aktiva i det direkta stödarbetet. Jag tolkar det som ett uttryck för en förlängning av den traditionella kvinnorollen. Det vi i generationer gjort i hemmen har vi tagit med oss ut i samhället. Men det är lätt att underskatta männens roll. Också min man har haft en ungdom boende hos sig (oss) och han har aldrig tvekat. Hans roll har varit mer privat än min och så är det för fler. Männen finns där på hemmaplan medan kvinnorna agerar mer i kontakt med samhället. Rollfördelningen är intressant och jag har sett att så är det även på andra håll. Vi har dock några familjehem/kontaktpersoner där männen är mycket drivande. Jag upplever

att de föreningar som leds av män verkar vara mer fokuserade på att skaffa jobb till ungdomarna, mer sakinriktade och mindre ”kurativa”. De könsroller vi kvinnor visar upp är nog en aning mer traditionella än jag föreställt mig.

Ungdomarnas förväntningar kan också spela in på våra rollfördelning. Det är få som talar med uppriktig värme om sina fäder vilket kan förklaras av att dessa ofta är försvunna eller dödade. Förhållandet till vuxna män verkar dessutom ofta vara präglad av viss rädsla medan samtliga talar med stor värme om sina mödrar. I den rädsla många uttryckt inför att hamna på någon av Migrationsverkets vuxenanläggningar spelade rädslan för män in. Vuxna män har makt över de yngre. Fysiska bestraffningar har också varit vanliga för de ungdomar som varit tvungna att arbeta redan i åttaårsåldern. Det bör också sägas att några av pojkarna varit utsatta som så kallade danspojkar eller blivit våldtagna som en del av förtrycket mot hazarer i Afghanistan. Detta är omständigheter som Migrationsverket inte är intresserat av och som ungdomarna sällan berättar om vid asylprövningen.

Flera familjer har ansökt om att få adoptera den ungdom som kommit att bli som en familjemedlem, men fått avslag eftersom det kan misstänkas att adoptionen är ett sätt för ungdomen att slippa utvisning. Det går ju att vända på resonemanget: enskilda vill gå så långt som att adoptera och få de biologiska barnen i familjen med på det, något som påverkar arv och identitet för samtliga. Det överväger endast den som är riktigt fäst vid någon. Jag och min man och den ungdom som bor hos oss ansökte om adoption men fick avslag. Vi kände det som ett övergrepp. Vi måste få bestämma själva över om vi skaffar barn eller ej – oberoende av barnets ålder.

För de frivilliga familjehemmen är verksamheten också en kostnadsfråga då det krävs en del ekonomiska resurser för att försörja en ung människa som saknar möjligheter att bidra med egna inkomster. Det krävs rätt omfattande ekonomiska resurser för att finansiera SL-kort och betala ut matpengar. Föreningen gör insamlingar men är väldigt beroende av stödet från våra samarbetspartner som i sin tur disponerar statliga hemlöshetsmedel. Medlemmarnas personliga vänner är vana vid ”tiggARBrev” och ställer ofta upp. De perioder då vi har pengar betalas samma matpeng ut för samtliga papperslösa. Att familjernas och kontaktpersonernas ekonomi varierar är inte något som föreningen lägger sig i. Samtidigt kan konstateras att familjehemmen är olika i andra avseenden. Det kan ha sina fördelar att få en familj eller kontaktperson som har ett eget företag, eller ett rikt fritidsliv. Det gör att också ungdomarna kan få en chans att vidga sina nätverk. Att vi är olika är också viktigt ur integrationssynpunkt. De får möta olika slags människor. Ofta rekryteras nya familjehem i någons bekantskapskrets (snöbollseffekt).

De många roller vi bär

Man tänker sig ju att ett familjehem ska vara just ett hem. Men för oss så saknas ofta ett samhälle som tar vid och vi har fått gå mycket längre i stödet till

våra nya familjemedlemmar än som är normalt. De följande avsnitten listades som uppgifter av vår handledare från kyrkans familjerådgivning.

Försörjare

Flertalet av familjehemmen har tidvis fått försörja den unga människa som bor hos dem. När själva asylprocessen är över och ungdomarna ansöker om verkställighetshinder eller väntar på beslut enligt gymnasielagen utgår ingen ersättning ifrån samhället och givetvis inte om någon är helt papperslös. För dessa ungdomar gäller insamlade medel. För dem som fått uppehållstillstånd (tillfälligt eller permanent) utgår studiemedel och de har kunnat betala hemma i likhet med andra ungdomar. Min personliga erfarenhet är att det kostar minst 3 000 kronor i månaden med en ungdom hemma, exklusive del i hyran. Den nye familjemedlemmen ska givetvis leva med samma standard som övriga familjemedlemmar.

Ställföreträdande förälder/släkting

Ungdomarna kallar oss ofta för sin svenska mamma/mormor/pappa/morfar och det speglar både ett allvar och en lek med ord. Jag känner ett väldigt stort släktskap med de afghanska mödrar som fått skicka iväg sina söner innan talibanerna skulle ta dem som danspojkar eller soldater. Det är påfallande ofta mödrar som har agerat med stöd av sina systrar. Många smycken har sålts. "Vår" killes mamma och pappa dödades av talibanerna då de var på väg till marknaden för att sälja grönsaker. Jag har funderat på vad hans mamma tänkte i dödsögonblicket. Hon tänkte på sina barn. Jag känner det som om jag gett henne ett löfte över den gräns som finns mellan liv och död att ta hand om hennes pojke. En killes mamma som bor i Iran hälsar ofta till mig och jag hälsar tillbaka. Hon ger sonen förhållningsorder om att hjälpa mig och uppföra sig ordentligt. Vi är inte deras föräldrar men vi kan tänka vad deras föräldrar skulle önskat för sina söner. Så ibland är vi inackorderingstanter och ibland ställföreträdande föräldrar och ibland en ny familj på riktigt.

Krisstödjare

För många innebär åtagandet som frivilligt familjehem också att man ska stödja en ung person som under månader/år sover dåligt på natten därför att han bara tänker på allt hemskt. Förutom att det är svårt att sova själv, för att någon vandrar runt i köket, går ut och röker eller bara vrider sig i sängen, så känner jag mig otillräcklig. Psykiska problem tar sig ofta somatiska uttryck i form av långvarig huvudvärk och magont, dålig aptit, extrem trötthet och håravfall, och detta pågår år efter år. Och att behandla posttraumatiskt stressyndrom låter sig inte göras om stressen hela tiden fylls på.

Jag och min man har en lite för stor lägenhet så det har gått att stänga sovrumsdörrar och ha ett privatliv. Andra bor trångt och badrummet får tjäna som det utrymme där man kan vara ensam då man behöver det. Både vi och den nye familjemedlemmen behöver ju kunna få vara för oss själva ibland.

Några ungdomar har fått tillfälliga och ibland återkommande psykoser. Det är svårt att hantera, i synnerhet för småbarnsfamiljer. Psykiatrin har fungerat för våra ungdomar som för andra – på gott och på ont, men ej diskriminerande, bara krångligt i överkant. För att hantera dessa svåra situationer är råd och stöd inom föreningen viktiga, men än viktigare är familjernas nära nätverk. Det är vanligt att mormor och morfar, systrar och bröder fått rycka in och stötta upp.

När det gäller drogmissbruk samarbetar vi med Maria Ungdom i Stockholm, och med lokal psykiatri. Än så länge har samtliga inom regionen betraktat drogbehandling som "livsnödvändig vård" och gett vård även till papperslösa ungdomar. Det kan ha betydelse att vi som tar kontakten är just från en frivillig familjehemsförening. Det är svårt för vårdgivarna att säga nej när vi ställer upp så personligt.

Vi samarbetar med socialtjänstens förebyggargrupp när det uppstår rykten om kriminalitet, som i sin tur samarbetar med polisen då det behövs. Detta samarbete känner ungdomarna till. I och med att vi lever mycket nära ungdomarna så blir det ingen större skillnad mot när våra egna ungdomar försöker ta genvägar i livet. En avgörande skillnad är dock att om de fortsätter så riskerar de utvisning och därmed livet. Det gör att vi än mer måste ta tag i de svåra situationerna, och det minsta vi kan göra är att tala klarspråk. Till exempel är det viktigt att tala om att häleri är ett brott i Sverige till skillnad mot i många andra länder.

Att jag tar upp detta att några ungdomar hamnat på fel väg beror på att jag märkt att vi inte blir trovärdiga om vi inte redovisar också sådant som är svårt. För en del ungdomar har utanförskapet, fattigdomen och den rotlösa tillvaron lett till handlingar som inte alltid håller sig inom lagens ramar. Vår erfarenhet är att vi faktiskt fått ungdomarna tillbaka till oss när vi ställt krav men samtidigt gett stöd. Just nu är en av våra stoltaste yrkespersoner med löfte om fast anställning en sådan kille. Vi har inte varit myndighetspersoner, utan med gråt, ilska och förtvivlan, det vill säga med kärlek, visat att han är viktig. Vi har byggt tillit! Den överväldigande erfarenheten är ändå hur tappert och uthålligt de flesta kämpar, utan kriminalitet eller missbruk, för att få bli en del av det svenska samhället. Det ger oss kraft att fortsätta!

Jurist

När asylprocessen är över har man inte rätt till juridiskt biträde. Juristerna får inte heller betalt för att ta fram egen bevisning. Genom vår förening kan enskilda ungdomar få ekonomiskt stöd för någon timmes juristkonsultation och i vissa särskilt ömmande fall något mer. Dessutom finns olika frivilligorganisationers jurister. Men att hitta de bärande skälen för uppehållstillstånd ligger på oss. Flertalet av oss är numera mycket kunniga i migrationslagstiftningen men saknar kunskaper om andra juridiska områden som spelar in i migrationsrätten, till exempel i förvaltningsrätt. Processuella fel är viktiga vid överklaganden till Migrationsöverdomstolen och EU-domstolen.

Migrationsdomstolarna är absolut inte självständiga. Vår erfarenhet är att de verkar gå helt på Migrationsverkets ofta helt absurda bedömningar. En av de ungdomar jag har varit kontaktperson för hade tillhört Afghanistans nationella taekwondolag, en sport som talibanerna ansåg dekadent, och de dödade därför tränaren och sedan en lagkamrat och sedan en lagkamrat till. Detta väckte stor uppståndelse i Afghanistan och killen hade med sig skärmdumpar från Afghansk tv som bevis. Migrationsverket och sedan migrationsdomstolarna begärde att han skulle bevisa att han stod i tur. Men talibanerna skickar inte brev i förväg om vem de ska döda. Det blev alltså avslag, men som tur var fångade nya gymnasielagen upp honom.

Jag är just nu kontaktperson för två killar utöver den kille som bor hos oss. Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas beslut angående dem gör att jag har fog för att påstå att Sverige inte är en rättsstat. Det är fruktansvärt att inte kunna hitta en lösning på deras situation och se människor gå från att vara friska, handlingskraftiga ungdomar/unga män till att bli skygga, allt magrare och med nedslagen blick. För den ena gäller att socialjouren i Stockholm inte hittade de journaler som kunde bevisa att han vid ankomsten 22 november 2015 uppgett för personalen vid boendet att han avsåg att söka asyl. Hur jag än krävde att få handlingarna så hittade de dem inte före sista ansökningsdagen enligt nya gymnasielagen. Plötsligt, strax efteråt, hittade de fullständiga datajournaler. Chefen för socialjouren skrev till Migrationsverket och tog på sig ansvaret, men det hjälpte inte. Den andre har hjälpt polisen att hitta gärningsmännen till ett mycket allvarligt brott. Nu ska han utvisas till samma land som de utvisade gärningsmännen, som i hundratals sms hotat att döda honom och även som hämnd stuckit ut ögonen på hans syster och dödat henne. Migrationsverket och domstolarna anser att han ska kunna vara internflyktning i en annan del av Afghanistan, men den som hotar honom mest av alla har 2 000 vänner på Facebook med spridning över hela Afghanistan. Röda Korsets jurister har lyft ärendet till EU-domstolen som valde att inte ta upp fallet. För mig är han en hjälte, en person med stort civilkurage. Jag står inte ut med att se honom gå ner sig och bli en skugga av sig själv. Jag kan inte släppa tankarna på honom. Det gör så ont.

Som ställföreträdande jurist undrar man hur det kommer sig att Migrationsverket får göra hur mycket fel som helst utan att det leder till några konsekvenser, medan varje fel den enskilde gör straffas hårt. Jag kan ta som exempel då vi ansökte om förlängning av medicinska skäl för den kille som bor hos oss. Vi ansökte i rätt tid, lite mindre än två månader före att uppehållstillståndet skulle gå ut och med ett aktuellt överläkarintyg. Men Migrationsverket dröjde med handläggningen i flera månader efter att det tidigare uppehållstillståndet gått ut, så att läkarintyget blev äldre än tre månader varför vi fick begära ett nytt – av en stressad sjukvård i de coronatider som gäller i skrivande stund. Detta förhållande är väldigt typiskt för Migrationsverkets handläggning. Att de själva åsamkat att läkarintyget

blivit för gammalt tog de inte ansvar för. Inte heller togs något ansvar för den stress det innebar för en ung person att bli papperslös igen i flera månader.

Som ordförande för Brottsofferjouren Haninge-Nynäshamn (BOJ) kan jag konstatera att myndigheternas övergrepp mot ensamkommande ungdomar är fullt jämförbara med de våldsbrott som utförts av enskilda. Offren i båda fallen utvecklar samma psykiska posttraumatiska stressyndrom.

Lagar ska vara förutsägbara. Flertalet av våra ungdomar säger att de hade stannat i Tyskland eller Frankrike om de hade vetat hur migrationslagstiftningen skulle förändras i Sverige. Asylprocessen i Sverige har kommit att präglas av en stor godtycklighet och rättsosäkerhet (Flemström 2019: 2). För oss som har tvingats ge oss in i de juridiska processerna och bevittna vad ungdomarna har utsatts för så är det svårt att ha någon tilltro kvar till svenska myndigheter och till rättssystemet. Vi tvingas in i en juristroll som präglas av ett begränsat, fläckvis kunnande.

Studie- och yrkesrådgivare

Många frivilliga familjehem och kontaktpersoner har fått agera studie- och yrkesvägledare. Skolkontakterna är många och vi försöker följa upp närvaron därför att den är viktig inte bara för lärandet utan också för att få uppehållstillstånd. Ofta har skolorna själva haft svårt att hänga med i de snabba förändringar som skett genom lagändringar och i Migrationsverkets praxis. Den nya gymnasielagen är ett exempel där vi som är civila stödpersoner har tagit ett stort ansvar genom att hålla oss uppdaterade, dag från dag, i hur Migrationsverket säger sig tolka lagen, för att sedan kunna ge råd både till skolor och ungdomar.

Arbetsförmedlare

Att hjälpa ungdomarnas omskagå vidare ut i arbetslivet efter gymnasestudierna, se till att de får en avtalsenlig lön och att anställningskontraktet uppfyller alla villkor är viktigt. Dessa frågor är inte enkla om man kommer från ett land där maktförhållandena ofta är sådana att man knappt frågar om lön. Vissa ungdomar kanske till och med är vana vid att en arbetsgivare kan slå sin personal. Facket har mycket att bidra med i dessa frågor men lyser med sin frånvaro, enligt våra erfarenheter, eller är direkt negativa att ha att göra med. Just nu försöker jag få fackligt aktiva vänner att få till ett positivt bemötande av våra ungdomar som gått byggtutbildningar. Tyvärr verkar de likställa ungdomarna med arbetskraftsinvandrare – och där har ju de fackliga organisationerna ett problem. Men våra ungdomar har gått en svensk byggtutbildning, bekostad av skattemedel, och har rätt att bli behandlade som andra ungdomar som gått utbildningen.

Tyvärr har inte heller Arbetsförmedlingen och de kommunala etableringsverksamheterna kunskap om gymnasielagen, och förmedlar subventionerade jobb trots att vi påpekat att det leder till utvisning.

Det finns många nätverk som har till syfte att förbereda ungdomarna inför jobbsökandet. Det är viktigt och det är inte alltid lätt att få ungdomarna att förstå att de måste "sälja" sig, att det inte räcker med att vara duktig på att jobba, man förväntas också vara socialt kompetent. Att få ett jobb är inte sällan beroende på familjernas/kontaktpersonernas nätverk. Så är det även för svenska ungdomar. Jobbansökningsprocessen vilar alltså tungt på samtliga, och i synnerhet under pandemiåret 2020 när ungdomar som fått stanna på grund av nya gymnasielagen bara har haft sex månader på sig att hitta fasta jobb för att undvika utvisning.

Alltmer riskerar de papperslösa ungdomarna att dras in i en mörk värld av svartjobb, som oftast är det enda alternativet till kriminalitet. Jag hade inte tänkt, innan jag engagerade mig, att jag skulle behöva diskutera var gränsen går för skälig svartlön eller hur många veckors gratisjobb som ska utföras för att sedan få en anställning. En kille erbjöds femton kronor i timmen, en annan 25. Men nöden har ingen lag. Samtidigt så strider det mot allt vad jag förväntar mig av en fungerande arbetsmarknad och en rättsstat.

Samhällsrådgivare och bostadsförmedlare

Rollen som samhällsrådgivare inkluderar en mängd kontakter med Skatteverket, Försäkringskassan, sjukvård och mycket annat. "Våra" ungdomar har hamnat i en situation där de ofta är som runda pusselbitar som inte passar in i fyrkantiga hål. Mycket kan gå fel. Det tar oändlig tid att vänta i telefonköer och ha samtal med myndighetspersoner. Det blir lätt dråpliga situationer också när det finns olika födelsedatum på id-handlingar och Migrationsverkets handlingar. Enligt de senare är killarna oftast två år äldre än vad de afghanska myndigheterna anger.

I samhällsrådgivaruppdraget ingår i dag också att ge råd inför resor till Frankrike, hitta nätverk, förse ungdomar med pengar och kontokort så att vi kan fylla på privat (föreningen bekostar bara mat för en månad för de ungdomar som flyr vidare). Flera av ungdomarna har fått uppehållstillstånd i Frankrike.

Fler och fler är nu på väg att flytta "hemifrån". Att hjälpa ungdomarna att kunna stå på egna ben är också en del av det ställföreträdande föräldraskapet. Stockholms bostadsmarknad är inte lätt för någon. Vi hyr ofta lägenheter och stugor i våra egna namn eller i föreningens namn eftersom ungdomarna saknar den stadiga inkomst hyresvärden kräver. I egenskap av föreningsordförande har jag fått en roll i flera förhyrningar, och det skulle kunna gå att skriva en bok om den flora av villkor som kan vara förenade med en förhyrning.

Arbetet med ungdomarna är så dubbelt. Det är fantastiskt roligt och givande att komma nära dem över huvudet taget och dessutom få ta del av så mycket livserfarenheter som de bär på. Samtidigt är det fruktansvärt tungt. Vi är familjer och stödpersoner till ungdomar som redan innan de kommit till Sverige har varit med om sådant som ingen – varken ung eller vuxen – borde

gå igenom. Att sedan se på och försöka ingripa i en handläggning som är svår att känna igen från tidigare svensk rättspraxis är tungt.

Vi hämtar stöd i varandra. Vi är trygga i vårt engagemang. Men kampen för att våra ungdomar ska överleva, bemötas med värdighet, blomma upp och få visa sina förmågor, den tar på krafterna. Ibland blir allt bara nattsvart. Med detta djupa engagemang blir det svårt att ha kraft att också agera utåt. Vi är organiserade, men vi hinner eller orkar inte med så mycket mer än att vara stöd för de ungdomar vi har hos oss. Jag upplever samma sak i Brottsofferjouren. Det är svårt att hinna med det långsiktiga och strukturpåverkande när man arbetar akut med människor. Därför blir det så viktigt med en fast organisationsstruktur som håller när det gungar. Där betyder det också mycket att det finns organisationer med en central samordning, som satsar på opinionsarbetet.

Avslutande diskussion

Nu då de statliga ersättningarna för hemlösa ungdomar försvunnit tvingas vi att ge mindre stöd till de papperslösa. De riskerar att glida ifrån oss och tvingas att acceptera de sämsta svartjobben. Fler riskerar att pressas in i kriminalitet.

Alternativsamhället kommer att fyllas på rejält och sammanhållningen och tilliten kommer att bli allt sämre i det alltmer tudelade samhället. Varför inte ge uppehålls- och arbetstillstånd så att vi får vita jobb och ökade skatteintäkter? Sverige gör självmål ekonomiskt och humanitärt. Eva Nilsson Lundmark och Ingvar Nilsson (2016: 9) har räknat på detta. Först investerar samhället i de ensamkommande ungdomarna och bekostar boende och utbildning, och sedan kastar man ut dem då de kan börja arbeta och betala skatt. Det råder brist på arbetskraft inom många områden i Sverige och så gör man sig av med lösningen. Ta till exempel äldreården. Inte ens om alla ungdomar i flertalet kommuner skulle välja att börja jobba inom omsorgen så skulle det räcka.

Hur ser vår egen framtid ut? Jag läser precis om en kvinna som hjälpt några flyktingar att beställa biljetter på nätet till Tyskland. Precis så som man gör när betalningar kräver ett bank-id. Så gör jag också när det ska beställas något. Hon dömdes i Tyskland för flyktingsmuggling. Tyvärr börjar jag tänka och förbereda mig för att vi efter nästa val kan vara kriminaliserade. Det finns en risk för att det ska bli kriminellt att gömma papperslösa och att grannar ska ha anmälningsplikt. Ja, i så fall blir jag kriminell. Jag kan inte annat.

Framtiden för vår organisation är något vi måste diskutera. Redan nu är familjehemsbegreppet för snävt, namnet är exkluderande för alla de som vill hjälpa till och behövs på andra områden än själva boendet. Ungdomarna är nu unga vuxna och flyttar hemifrån. Ska vi bredda oss till att också stötta barnfamiljer som lever under utvisningshot? Vi har ju redan några ungdomar som bildat familj så det blir alltmer naturligt att utvidga vår målgrupp. Ska vi bli en mer allmän flyktingpolitisk organisation – eller ska vi upphöra som egen förening och gå in i någon av de stora organisationerna på välfärdsområdet?

När jag jämför arbetet i Haninge frivilliga familjehem med mina tidigare volontärsatser gällande flyktingmottagande ser jag stora skillnader. Det tidigare var nästan enbart lustfyllt. Flyktingarna hade uppehållstillstånd, om än tillfälligt för en del. De var kommunplacerade. Jag behövde inte ha så stor oro för deras juridiska status. Myndigheterna var inte något hot. Min världsbild rubbades inte.

Arbetet med ensamkommande ungdomar är så annorlunda. Det griper tag i ens privatliv. Stöd finns internt och i våra nära organisationer men i övrigt upplever jag det offentliga Sverige som alltmer fientligt. Men det gäller faktiskt inte människor jag möter. Jag har som linje att alltid berätta om mitt engagemang och till min glädje möter jag väldigt ofta stöd från enskilda i min omgivning. Det finns ett majoritetsmissförstånd. Om man tror att alla är emot flyktingar så faller man in i det. De största politiska organisationerna är fullständigt inpyrda av detta majoritetsmissförstånd.

Det starka samhälle som jag vill ha, med kraftfulla institutioner, måste ha starka kontrollmekanismer så att makten inte leder till övergrepp. Just nu har inte samhället det och det har dessutom på riksnivå uppstått en vana av att tala om "att sända signaler". Man motiverar ett avslag, som är uppenbart inhumant utifrån barnkonventionen eller FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter, med att det skulle "sända fel signal". De ungdomar jag lever nära är gisslan i denna signalpolitik.

Alltför sent kommer det stora statsbärande partiet, som jag tillhör, att inse att man kommer att göra samma misstag som vid baltutlämningen. Historiens dom kommer att bli hård. Jag är inte religiös men det finns kristna dogmer som borde gälla i politiken: "det du gör mot den minsta av er gör du ock mot mig" och "det du vill att andra ska göra mot dig ska du ock göra mot dem".

Lästips

- Beijbom, Ulf (1995) *Mot löftets land. Den svenska utvandringen*. Stockholm: LT.
- Klein, Naomi (2015) *Chockdoktrinen: katastrofkapitalismens genombrott*. Stockholm: Ordfront.
- Socialdemokrater för Tro och Solidaritet (2020) 28 förslag för en human flyktingpolitik. [<https://trosolidaritet.se/28-forslag-for-en-human-asylpolitik/>]

Referenser

Flemström, Carin (2019) Rättsosäkra migrationsbeslut. *Socialpolitik*, 2.
Haninge frivilliga familjehem (2019) *Verksamhetsberättelse*.
Haninge frivilliga familjehem (2020) *Verksamhetsberättelse*.

Nilsson Lundmark, Eva & Nilsson, Ingvar (2016) En vinstlott eller en nitlott?
Ensamkommande flyktingbarn ur ett socialt investeringsperspektiv.
[<http://www.seeab.se/Texter16/Ensamkommande.pdf>]

Ett kort besök i Sunne

Karin Brunsson

Våren 2016 - Sunne i världen

När författaren Göran Tunström var liten föreställde han sig att Sunne var världens mittpunkt (Tunström 1976). Sjuttio år senare hade verkligheten överträffat dikten. Våren 2016 befann sig Sunne mitt i världen. På bara några månader hade kommunen fått drygt 1 000 nya invånare – en plötslig befolkningsökning med 8 procent.

Dessa nya invånare befann sig i asylbostäder runt om i kommunen – i Gräsmark, Rottneros, Frykenstrand och Sunne tätort. De kom från alla möjliga länder, men de flesta från krigets Syrien och det fattiga och härjade Afghanistan. De hade kommit med buss till Sunne under senhösten 2015, ofta efter mörkrets inbrott, och utan att känna till vare sig Sunne eller Värmland.

De borde ha varit efterlängtrade. Medan Sveriges befolkning sedan millenieskiftet hade ökat med närmare 10 procent, hade befolkningsutvecklingen i Sunne stått stilla. År 2013, när hundra asylsökande hade kommit till Rottneros, var kommunens företrädare mycket riktigt entusiastiska: här fanns personer som kunde hjälpa till att vända trenden och göra Sunne till ett modernt, mångkulturellt samhälle. ”Det behövs ett tillskott av nya kulturer, så att vi inte stagnerar i gamla strukturer”, menade kommunchefen (Brunsson 2016: 47).

Våren 2016 fanns optimismen kvar, men det var fråga om en mer sammanbiten optimism – nu gällde det att visa att Sunne var en trevlig plats att komma till. Civilsamhället ryckte ut. Föreningar och kyrkliga församlingar organiserade sig tillsammans med kommunen i en samverkansgrupp. Enskilda initiativ samordnades genom Facebookgruppen *Med hjärtat i Sunne*. Man ordnade med utbildning i svenska, gitarrspel, måleri, stickning och grundläggande it, hade regelbundna gymnastiktimmar och arrangerade utflykter. De nya Sunneborna fick en hel del praktisk hjälp. De var långtifrån övergivna.

Ändå fick den som besökte någon av asylbostäderna i Sunnes närhet – Rottneros Vårdshus, Gylleby Herrgård eller Hotell Selma Lagerlöf – omedelbart en känsla av just övergivenhet. Till det bidrog de torftiga entréerna, där sittmöbler hade plockats bort och gemensamma utrymmen stängts, liksom de många förbudsskyltarna, som gav intryck av att nästan ingenting var tillåtet. Det var tydligt att det var fråga om tillfälliga bostäder,

där hyresgästerna inte hade särskilt mycket att säga till om; ett förebud om den politik regeringen snart skulle sätta i verket.

Men känslan av övergivenhet gällde framför allt människorna som, trots alla goda Sunneinitiativ, tillbringade största delen av sina dagar i sysslolöshet. "Vi sover, äter och väntar", sa de unga männen på Rottneros Vårdshus. Själva väntandet tycktes kräva många extra timmars sömn.

Våren 2016 kunde man förvånas och förskräckas över de långa väntetiderna. När skulle Ahmed och Khaled och Lubna och Mariem och Shadha och alla de andra få sina uppehållstillstånd, så att de kunde *komma igång*? Dessa nya Sunnebor kunde uppfattas som övergivna, men de var knappast uppgivna. Tvärtom utstrålade många i och omkring anläggningarna en påtaglig energi, omvandlad till frustration. I Syrien hade de varit aktiva och drivit egna företag. Men nu satt Shirin utan någonting att ta sig för. Hon längtade efter att få laga mat, *god* mat! Sayed önskade inget högre än att åter få öppna ett bageri. Andra berättade om bilverkstäder, frisörsalonger och revisionsbyråer. Sunne hade fått just sådana entreprenörer som tidigare, enligt vad äldre Sunnebor var noga med att framhålla, hade satt sin prägel på bygden, men som under senare tid inte hade varit särskilt framträdande. Våren 2016 hade den entreprenörsanda som de svenska statsmakterna vill utveckla hos alla Sveriges skolbarn redan kommit till Sunne. Det var bara det att den inte fick komma till uttryck. De nya invånarna skulle sova, äta och vänta.

Ingen visste hur lång väntan som återstod. När skulle Migrationsverket höra av sig och kalla till samtal i Karlstad? Att det kunde dröja blev tydligt först senare, när Migrationsverket publicerade sin statistik: år 2016 var den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden 328 dagar (Migrationsverket 2017).

Den stora befolkningsökningen i Sunne var en del av ett större skeende, där en ström av flyktingar hade börjat leta sig norrut, mer än en miljon människor på kort tid sökte asyl i Europa, och bilden av en drunknad 3-åring blev en symbol för en grym och orättvis värld. Nu ställdes frågan om alla människors lika värde på sin spets.

Fyra år senare

På frågan om Sunne har förändrats under de senaste åren svarar äldre Sunnebor samstämmigt "ja" – det *syns* att Sunne inte är sig likt. Kanske tänker de på att de har sett obekanta ansikten i centrum. I en liten ort som Sunne känner de flesta varandra, åtminstone till utseendet. Kanske jämför de intuitivt med Sunne långt tillbaka i tiden; många Sunnebor har liksom värmlänningar i allmänhet, inte minst bygdens ikon författaren Selma Lagerlöf, ett påtagligt intresse för hur människor levde och resonerade förr i tiden (Brunsson 2016). Kanske tänker de på de nya butikerna, där "alla nationaliteter" handlar. Två matvarubutiker i centrum säljer billiga grönsaker, konserverade dolmar, stora förpackningar med ris, libanesiska kryddor och kaffe med kardemumma.

Möjligen kommer någon att tänka på att det numera även finns en plats för fredagsbön i Sunne. Det är dock fråga om en lokal som knappast berör det allmänna medvetandet, ett par oansenliga klassrum i den nedlagda skolan i stadsdelen Åmberg.

Dessa förändringar till trots – i Sunne har mycket återgått till tiden före 2015. Hösten 2020 finns det bara drygt tjugo asylsökande kvar. De har själva ordnat med bostäder. Några ensamkommande barn och ungdomar bor i familjehem eller hos släktingar (Migrationsverket 2020a). Migrationsverket har inte längre några asylbostäder i Sunne kommun, eller över huvud taget i Värmland. Även verkets kontor i Karlstad är nedlagt. Förändringarna genomfördes successivt, allt eftersom ärenden avgjordes, antalet asylsökande begränsades och det fanns lediga bostäder på andra platser i landet. När Migrationsverkets kontrakt avslutades – sist för Hotell Selma Lagerlöf i oktober 2018 – fanns bara ett fåtal personer kvar i de tidigare överfulla anläggningarna. De flesta flyttade då till egna bostäder i mellersta och södra Sverige.

I Sunne har de tidigare asylbostäderna rustats upp, byggts om och anpassats till nya verksamheter: Lägenheterna i Rottneros hyrs ut för kortare eller längre tidsperioder. Bland annat har de som byggt kommunens många vindkraftverk bott där. En lunchrestaurang har öppnat i en del av anläggningen. King's Sandwichery & Cakery säljer smörgåsar, sallader, bakelser och dagens rätt, allt "genuint hemlagat" enligt reklamen. Inga asylsökande finns kvar. På Gylleby Herrgård är de sju villorna runt herrgården uthyrda till familjer som har etablerat sig i Sunne. I ett annex med femton lägenheter bor studerande, de flesta pojkar med afghanskt ursprung, som har fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen (SFS 2016:752, 16 §). Huvudbyggnaden är ombyggd till ett vandrarhem med arton rum, 44 bäddar, stora gemensamma utrymmen och fyra kök. Här får besökarna "nära till det mesta" – centrum, kyrka, ridskola, travbana, ishall, slalombacke och järnvägsstation (Gylleby Vandrarhem 2020).

Hotell Selma Lagerlöf var till salu under något år, men köptes i december 2019 av Sunnes kommunala fastighetsbolag. Tanken är att den stora samlingssalen – Gösta Berlingsalen – åter ska komma till användning och att restaurangen på andra våningen ska återuppstå. I övrigt byggs det 8 000 kvadratmeter stora hotellet om för att passa för kommunal verksamhet, bland annat lokaler för hemtjänsten, till kontor och bostäder (NWT 2020a; Sunne kommun 2019; samt intervjuer). Parkvillan, där det för fyra år sedan bodde ensamkommande pojkar, har blivit ett LSS-boende avsett för vuxna som behöver särskild omvårdnad enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387). Ytterligare fyra liknande bostäder är avvecklade.

Kafé Megafon, som på den internationella kvinnodagen 2016 hade öppnat ett kvinnokafé och denna dag var fullt av Sunnekvinnor av skilda nationaliteter, är nedlagt. Lokalen där man för fyra år sedan även kunde gå på kurs för att lära sig arabiska står tom.

En rad aktiviteter som pågick i Sunne våren 2016 har också lagts ner, eller så bedrivs verksamheten i minskad omfattning och med annan inriktning: Undervisningen i svenska för invandrare (sfi) har mindre än hälften så många elever som för några år sedan. De nya eleverna kommer företrädesvis från något EU-land eller Östeuropa. Bibliotekets initiativ att bjuda på kaffe och låta äldre och nya Sunnebor samtala i smågrupper ("Låna en svensk") har upphört. Verksamheten, som syftade till både språkträning och kontakter, pågick under ungefär ett år; detsamma gäller den kontaktförmedling via e-post och sms som biblioteket hade startat.

Samverkansgruppen med representanter för kommunen, de kyrkliga församlingarna, och olika organisationer sammanträder enbart när någon aktualiserar en fråga av gemensamt intresse. Kommunen har inte längre någon särskild integrationssamordnare, utan representeras av olika tjänstemän beroende på vad saken gäller. På senare tid har det handlat om situationen för ungdomar som saknar familj i Sverige. Facebookgruppen *Med hjärtat i Sunne* har inriktat sig på frågor som framför allt berör ordinarie vardagsliv (som att odla grönsaker). Nätverket *Världen i Värmland*, som hjälper ensamkommande barn och ungdomar, har formellt en lokalavdelning i Sunne, men i praktiken är verksamheten inordnad i den lokala samverkansgruppen.

Hösten 2020 finns inga tydliga spår efter alla dem som fanns i Sunne för fyra år sedan. Inte ens de två tiggarna som brukade finnas utanför Systembolaget och Coop är kvar. Besöket från stora världen blev inte långvarigt.

Från människa till siffra

Våren 2016 fick Sunneborna tillfälle att i handling ge uttryck för den vänlighet och värdighet som kyrkoherden, bland andra, ansåg var utmärkande för Sunnes speciella "folksjäl" (Brunsson 2016: 36). De som engagerade sig för att göra livet lättare för de asylsökande fick uppskattning och tacksamhet tillbaka. I Sunne fanns lugn och godhjärtade människor: "Överallt – på sjukhuset, i skolan och i affärerna – har jag blivit väl bemött", skrev sfi-eleven Bayan i sin uppsats om Sunne. "I våra hjärtan känner vi oss trygga nu [...] Tack alla snälla människor i Sunne!" skrev Ghalam (Brunsson 2016: 37, 67).

I den lilla kommunen finns förutsättningar för täta kontakter mellan tjänstemän och frivilligorganisationer. Gränserna mellan olika roller är inte knivskarpa. Lärare, rektorer, tandläkare och många andra engagerade sig både som professionella yrkesutövare och empatiska medmänniskor. De träffade inte bara "asylsökande", utan individer, var och en med sina talanger och egenheter. För Migrationsverket blev människorna däremot ärenden, siffror och kostnader. Det blev naturligt att räkna på produktiviteten i verksamheten för att i möjligaste mån begränsa statens utgifter. Vart tog alla de som bodde i Sunne våren 2016 vägen?

I Värmlandstidningarna blev Migrationsverkets ryckiga planering och plötsliga omflyttningar av asylsökande ett återkommande tema. Tidningarna

berättade om hur familjen Falah Khallel fick tre dagar på sig att flytta till sin femte bostad på tre år och hur asylsökande flyttades från Sunne till Kristinehamn, trots att det redan var bestämt att de bostäderna snart skulle avvecklas (VF 2018a; 2018b). Även Migrationsverkets personal ifrågasatte (anonymt) det myckna flyttandet. Statens ena hand visste inte vad den andra gjorde, menade de anställda och påpekade att staten ändå fick bidra med pengar till extra skolplatser (VF 2018c): "I flera fall handlar det om barnfamiljer som bott på samma plats i ett par år nu och integrerats. Vi motsätter oss det starkt."

Kontakterna med den nationella migrationspolitiken väckte starka känslor. De asylsökande hanterades som produkter – eller knappnålar – som kan skickas runt och flyttas på hur som helst, anser de Sunnebor som våren 2016 ägnade mycket tid åt att ordna med utbildning, utflykter och kylskåp. Fyra år senare beskriver de sig som trötta, desillusionerade, utbrända. "Hela hanteringen kom att likna ett plockepinnspel."

I Gylleby minns man hur 130 personer hämtades med buss för att skjutas till Kiruna, Sollefteå eller Lindesberg. Alla skulle flytta samtidigt, med bara någon veckas förberedelsetid. Men det visade sig att några hade fått uppehållstillstånd; de fick erbjudande om att bo kvar och fortsatte att hyra hus eller lägenhet i Gylleby.

Av dem som kom till Sunne 2015 fanns 120 personer kvar hösten 2018 enligt kommunens beräkningar (NWT 2018), men om de fortfarande är kvar två år senare är osäkert. Mellan åren 2015 och 2019 ökade antalet utrikes födda i Sunne med 211 personer. Men trots att antalet har mer än fördubblats sedan tidigt 2000-tal (som äldre Sunnebor kanske intuitivt jämför med), har Sunne en liten andel utrikes födda jämfört med Värmland sammantaget eller Sverige som helhet (10,3 % att jämföra med 13,6 % i Värmland och 19,6 % i Sverige år 2019; SCB 2020). I ökningen ingår förutom ett 70-tal ungdomar som studerar enligt den nya gymnasielagen, läser på Komvux eller har arbete även andra kategorier av invandrare, som inte har kommit till Sunne som flyktingar.

Vad hände med alla de nya Sunneborna? Många har förmodligen utvisats. År 2016 fick 60 procent av de asylsökande stanna i Sverige; år 2017 hade andelen sjunkit till 41 procent (Migrationsverket 2020b). Vissa har kanske lämnat landet frivilligt, medan andra har placerats i förvar och utvisats med tvång. Ytterligare några kan ha ansökt om uppehållstillstånd på nytt när de har fått arbete eller det står klart att de inte kan utvisas. Ett okänt antal finns kvar och betecknas som strandsatta, alternativt papperslösa, men var de finns är det ingen som vet (*Aftonbladet* 2019; SOU 2017:84).

Den centrala myndigheten räknade och rationaliserade, och det blev uppenbart att det inte alls var något speciellt med Sunne. Sunne var bara en plats där Migrationsverket tack vare de nedlagda hotellen hade råkat hitta ovanligt många lediga sängplatser. Något lokalt inflytande över vad som

hände med människorna som sov där var inte aktuellt. Avståndet mellan lokalt engagemang och central planering blev påtagligt.

Integration och återvandring - Sunne i Sverige

”Kriser avslöjar underliggande sanningar om samhället”, skriver författaren Anne Applebaum (2020) apropå coronapandemin. Författaren Maciej Zaremba (2020: 53) menar att en pandemi inte bara handlar om enskilda personer; den angriper de nationella myterna, vilket kan leda till oväntade upptäckter: ”Somliga dygder vänder plötsligt på klacken och förevisar sina fula baksidor.” När många människor på flykt ville bosätta sig i Sverige kom olika sidor av dygden medmänsklighet i dagen.

I en liten kommun som Sunne kan skillnaden mellan det invanda och det främmande – gamla och nya Sunnebor – överbryggas genom personliga kontakter. När den statliga politiken omsätts i lokal verksamhet blir skillnaden mellan olika slags invånare däremot tydlig. Varken Sunne kommun eller enskilda Sunnebor har getts tillfälle att ingripa i migrationspolitikens omedelbara konsekvenser. I stället förväntas deras engagemang inordnas i och underordnas en statlig ordning med de speciella regler och synsätt som råkar gälla för tillfället. Det är en ordning av ett annat slag än Sunnes lättsinniga, men tåliga slogan: ”Dä årner säj.”

Liksom andra kommuner har Sunne ålagts att ordna med bostad för nyanlända som antingen har fått uppehållstillstånd eller bor i någon av Migrationsverkets anläggningar (SFS 2016:38). Sammanlagt har det för Sunnes del handlat om 31 personer mellan åren 2016 och 2019 (Länsstyrelserna 2020). Men då har det inte självklart gällt personer som bor eller har bott i Sunne. De som får bostad i kommunen – blir kommunplacerade – kan komma från helt andra platser i Sverige, även om Migrationsverket (2020c) på sin webbplats nämner närhet som ett ”sekundärt matchningskriterium” vid fördelningen. Kommunen får inte tillfälle att önska sig någon speciell yrkeskategori, eller människor med speciella språkkunskaper. Inte heller får man påverka ålderssammansättning eller civilstånd hos dem som kommer, trots att kraven på bostäder förstås blir olika beroende på om det handlar om barnfamiljer eller ensamstående vuxna. På liknande sätt fördelas ensamkommande barn och ungdomar till kommunerna enligt en modell som Migrationsverket har bestämt, utan möjlighet för kommunerna att påverka vilka barn de ska ta ansvar för, eller när (SFS 1994:137). Mellan 2016 och 2019 placerade Migrationsverket 59 barn i Sunne kommun.

Genom att med statligt bidrag organisera olika så kallade integrationsprojekt har Sunne blivit en del av den nationella politiken. Syftet är att ge extra stöd till utrikes födda, så att de lättare kan ”komma in i det svenska samhället”. I projektet *Vardagsliv i Sverige* är tanken att nyblivna, utrikes födda föräldrar ska erbjudas grundläggande samhällsinformation – om utbildningsmöjligheter, brandskydd, biblioteket, hälsa och tandvård (SFS 2010:1122, 37a §; Sunne

kommun 2020a). Även föräldrar och andra ”viktiga vuxna” med svenska som modersmål får delta i de planerade sammankomsterna, men de hör inte till målgruppen och hade knappast kunnat motivera ett integrationsprojekt.

Varken i Sunnes integrationsprojekt eller i de nationella föreställningarna om integration finns några förväntningar på ömsesidighet. De som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige ska lära sig svenska regler, levnadsvanor och attityder, men några förändringar hos dem som redan finns i landet har det inte varit fråga om. Att det finns många berättelser om hur invandrare tidigare har berikat Sverige – och svenskarna – med idéer, kunskaper och nya seder förefaller inte ha påverkat denna inställning (t.ex. Harrison 2016; Johnson 2010; Svanberg & Tydén 2005).

Att det tar lång tid för utrikes födda att få arbete och ännu längre tid för dem att bli självförsörjande är ett uppmärksammat problem, som brukar beskrivas som ett tecken på bristande integration, eller ”ekonomiskt utanförskap” (Eklund & Larsson 2020). Men då görs ingen jämförelse med utanförskapet bland de inrikes födda. Hur man än räknar tar det betydligt längre tid för dem – nyfödda Sunnebarn – att bli språkligt och kulturellt integrerade och dessutom klara av att försörja sig själva.

Parallellt med arbetet med integration har kraven på återvändande blivit starkare. Återvandring och återintegration har blivit politiska mål som får anslag över statsbudgeten, men innebär en ”otacksam och känsloladdad” uppgift för dem som ska genomföra dem (Malm Lindberg 2020: 11; Regeringen 2019). Att kommuner och frivilligorganisationer har visat litet intresse för – och stundtals motsatt sig – att hjälpa till att genomföra den nationella politiken förklaras av att den strider mot deras intressen och grundläggande förhållningssätt. Politikerna i Sunne och Värmland önskar sig fler invånare. För inte så länge sedan var de engagerade för att tillsammans med frivilligorganisationer och enskilda ta emot och hjälpa flyktingar – inte avvisa dem.

Värmlandstidningarna berättar om Vitalik Kruglik och Nadya Finska som för nio år sedan kom från Belarus till Gettjärn, cirka en mil från Sunne tätort. De har anställning och driver ett eget företag. Deras tre barn är alla födda i Sverige. Ett starkt engagemang från lokalbefolkningen tycks inte kunna förhindra utvisning. ”Det känns väldigt hjälplöst”, säger en kommunfullmäktigeledamot till *Nya Wermlands-tidningen* (NWT 2020b).

De attityder som förmedlas genom den statliga politiken bidrar till ett tudelat lokalsamhälle. ”Många utrikesfödda vågar inte ta kontakt med andra än familjen”, skriver Sunne kommun (2020a) till Länsstyrelsen i sin ansökan om projektmedel. Få utrikes födda deltar i föreningslivet, i Familjecentralens olika aktiviteter eller i andra ”hälso- och nätverksfrämjande forum”, påpekar kommunen.

Denna obenägenhet att knyta vänskapsband har ett direkt samband med den statliga politiken. De tidsbegränsade uppehållstillstånden gör att

ingen kan känna sig säker på hur långvariga kontakterna blir. För dem som studerar enligt den nya gymnasielagen blir osäkerheten om framtiden särskilt stor genom kravet att inom sex månader ha fått tillsvidareanställning eller anställning som räcker minst två år – inte från det anställningen påbörjades, utan från det datum Migrationsverket fattar beslut (Flyktinggruppernas riksråd 2020; Migrationsverket 2020d). De hårda kraven oroar på ett påtagligt sätt även de lärare och andra Sunnebor som har kontakt med dessa ungdomar.

För Sunnes invånare innebär den nationella migrationspolitiken motstridiga budskap: Å ena sidan förväntas kommunen ta hand om – och helst ”integrera” – människor som kanske inte alls vill bosätta sig i Sunne. Å andra sidan ska kommunens invånare också acceptera att människor som redan har bott länge i kommunen inte får bo kvar. Av de nya Sunneborna krävs anpassning till en svårbegriplig logik: Varför satsa på språkkunskaper och vänner om det ändå bara är fråga om ett kort besök?

Folkvandringen mot Europa hösten 2015 omformulerades ganska snart till en svensk kris. Nu handlade det om ”hur jobbigt det är för Sverige att ta emot en stor grupp asylsökande under en kort period”, som en ledarskribent på *Värmlands Folkblad* (VF 2016a) uttryckte det. Tidningen ifrågasatte om det verkligen var Sverige som var i störst behov av andrum: ”Ett svenskt andrum ger asylsökande en plågsam andnöd” (VF 2016b). ”Vi har plats, vi har resurser och forskning visar att det är bra för ett land som Sverige att få större befolkning”, framhöll organisationen *Refugees Welcome Karlstad* (VF 2016c).

Medan politikerna i Region Värmland fortsatte att tala om flyktingar som en resurs, som bidrog med befolkningstillväxt, utbildning och ungdom (NWT 2017), hade de asylsökande i den nationella migrationspolitiken blivit ett hot och en belastning. Det blev viktigt att värna om nationella värderingar och det egna välståndet (jfr Tokarczuk 2020). Lösningen blev att stärka kontrollen: stänga Sveriges gränser, utvisa fler, införa tillfälliga uppehållstillstånd och samtidigt intensifiera retoriken kring ordning och ansvar. Att Sverige hade tagit emot flest asylsökande per invånare ansågs inte hållbart; de asylsökande borde fördelas rättvist mellan EU-länderna (SVT Nyheter 2016).

Som om ingenting hänt

När asylbostäderna är avvecklade och nästan alla asylsökande har gett sig av har Sunne återfått mycket av sin gamla karaktär – som om berättelsen om flyktingmottagandet inte har hunnit få fäste i det kollektiva medvetandet, eller kanske inte behöver ha någon särskild plats där. När Sunne presenterar sig för omvärlden nämner man ingenting om någon flyktingkris eller något flyktingmottagande. Kommunens vision är oförändrad sedan 2014: ”Sunne är platsen där modet växer, livet är enkelt och allting är möjligt.”

Kommunen fortsätter att önska sig utveckling i form av tillväxt, hållbarhet och nyskapande. ”I Sunne är det gott att leva” står det i broschyren *Platsen där allting är möjligt* (Sunne kommun 2020b). Påståendet stöds av berättelser

om hur nyinflyttade barnfamiljer och andra funnit sig till rätta och ”hittat sitt drömboende”.

I sin officiella turistguide för 2020, *Sagolika Sunne*, satsar Sunne liksom tidigare på den vackra naturen: vandringsleder, fiske, friluftsområden, bad – och på kultur: Mårbacka, Rottneros Park, Västana teater och den egna kulturveckan (Sunnenytt 2020). Liksom i de flesta turistbroschyrer kompletteras berättelser om lockande natur- och kulturupplevelser med upplysningar om mat och shopping. Turistguiden innehåller reklam för lokala pizzerior, men där finns inga tecken på senare influenser från andra länder. Den mångkultur som präglade Sunne för inte så länge sedan hann inte få fäste i turistbroschyerna. Kulturen personifieras i stället, liksom tidigare, av Sunnes berömda författare Selma Lagerlöf och Göran Tunström. Kontakten med Selma Lagerlöf upprätthålls genom att *Stiftelsen Selma Lagerlöfs litteraturpris* varje år delar ut 100 000 kronor till en författare som skriver ”i Selma Lagerlöfs anda” och på svenska. Stiftelsens syfte att ”lyfta” tradition och kultur från trakten visar att den lokala förankringen är viktig (Kulturveckan i Sunne 2020).

Den stora befolkningsökningen 2016 nämns inte i någon broschyr – och i själva verket har antalet invånare inte förändrats särskilt mycket. Mellan åren 2015 och 2019 ökade antalet invånare i Sunne med 98 personer. Det motsvarade en befolkningsökning på 0,7 procent – att jämföra med 2,4 procent för Värmland och 4,8 procent för hela landet och under samma tid. Befolkningen i tätorten Sunne har ökat obetydligt – från 5 026 till 5 098 personer mellan 2015 och 2018. Det är en betydligt mindre ökning än vad som gäller för exempelvis Karlstad eller Arvika (SCB 2020). Utan de utrikes födda hade Sunne haft en negativ befolkningsutveckling.

Medelåldern är fortfarande hög, högre än den var 2015 och högre än i Värmland eller Sverige som helhet (SCB 2020). Däremot har priserna, som tidigare ansågs höga – kanske – blivit lägre. Pensionärernas Riksorganisation (PRO 2020) kategoriserar de stora matvarubutikerna i Sunne som små och placerade 2019 butikerna i Sunne på nionde respektive tolfte plats av 25 liknande butiker i Värmland. I denna jämförelse fanns dock de nya butikerna i Sunnes centrum inte med.

Samtidigt håller Sunne på att förlora sin aura av företagsamhet och företagsvänlighet. År 2019 rankades Sunne som den mest företagsvänliga kommunen i Värmland. Av Sveriges samtliga kommuner kom Sunne på plats tjugo. Arbetslösheten var betydligt lägre i Sunne än i Värmland eller Sverige som helhet – 4,7 procent jämfört med 6,8 respektive 7 procent. Ändå ändrades placeringen: år 2020 kom Sunne på femte plats i länet och plats 42 av alla kommuner (Ekonomifakta 2020a, 2020b; Svenskt Näringsliv 2020). Antalet nystartade företag per 1 000 invånare, den så kallade etableringsfrekvensen, var också lägre än medeltalet för Sverige som helhet (Tillväxtanalys 2020). ”Ett misslyckande”, kommenterade kommunalrådet och tidigare näringslivschefen.

”Med tanke på att vår målsättning är att vara topp tio i Sverige så är vi inte nöjda” (NWT 2020c).

Trots goda möjligheter till personliga kontakter med kommunens politiker och tjänstemän fortsätter Sunneborna (och en del turister) att lämna skriftliga synpunkter på det ena och det andra. Mellan 2016 och 2019 registrerade kommunen 280 ärenden under kategorin ”synpunkter, klagomål, beröm” i sitt diarium. Något beröm återfinns inte i dessa brev, och klagomålen är inte särskilt aggressiva. Liksom tidigare bekymrar sig Sunneborna för sin egen närmiljö. Det handlar om parkeringsplatser, snöröjning, bilar som kör för fort eller spelar för hög musik. Avsaknaden av badhus är en återkommande fråga. Några turister önskar sig bättre restauranger och undrar varför Strandkaféet har stängt. Frågan om flyktningbarn och barn över huvud taget bör få spela krigsspel på bibliotekets datorer togs upp 2017. Därefter finns inga skrivelser som på något sätt antyder att Sunne har invånare som är födda i något annat land än Sverige. ”Sunne har återgått till ett normalläge”, ansåg en tjänsteman.

Lingonskogar och Selma Lagerlöf – Sunne i Värmland

Det som en gång har definierats som en samhällskris behöver förr eller senare omvandlas till kollektiv historieskrivning. Hösten 2020 ser kommunens tjänstemän och politiker med stolthet på tiden med de många flyktingarna: ”Kommunen visade en styrka, som man inte visste att den fanns.” ”Vi klarade en väldigt stressig situation.” Liknande berättelser kommer från andra delar av Värmland, som den lilla orten Glava i Arvika kommun (NWT 2020d):

Eldsjalarna stretade på med julfester och språkcaféer, utflykter för barnfamiljer och nätverkanden. Ica-handlaren satte upp skyltar på arabiska och ordnade praktik för flyktingar som kunde fler språk än den ordinarie personalen.

Det var en tid som nog ingen vill ha tillbaka, säger man i Glava fyra år senare, trots att mötet med nya människor gav både perspektiv och nya insikter: ”Vilken lycka att bara kunna åka ut i lingonskogen en dag som den här, och njuta av allt det vackra vi har omkring oss.”

I Sunne (och Värmland) har berättelsen om det stora flyktingmottagandet inte gett upphov till någon genuint ny berättelse. I stället fogas beskrivningar av det lokala engagemanget för flyktingar under 2016 in i en äldre berättelse om vad Sunnebor och värmlänningar i allmänhet är för slags folk – de är lugna, men samtidigt företagsamma och sturska, hembygdskära och utomordentligt naturälskande. Att Sunnebor anser att Fryksdalsbanan är Sveriges vackraste järnväg är ingen slump, lika lite som att Sunne kommun har fattat beslut om att flagga på Selma Lagerlöfs födelsedag (*Fryksdalsbygden* 2020).

Redan med sin logotyp ”Sunne | Värmland” placerar sig Sunne i landskapet med dess (förmodat positiva) konnotationer. Sunne ska vara ”top-of-the-mind” när Värmland kommer på tal, ansåg den varumärkeskonsult kommunen anlidade (Sunne kommun 2020c). Följaktligen är Sunnes turistreklam snarlik

den som gäller för Värmland som helhet. I bägge fallen präglas framställningen av ett stort mått av värmländsk nostalgi.

”Minnena från förr är viktiga att bevara”, skriver *Nya Wermlands-tidningens* politiska krönikör Kjell Göthe (2020) och ömmar för hembygdsrörelsen med dess ”kära traditioner”: dragspelsstämmor, fiolspel, marknader, nävgröt med fläsk och – inte minst – berättelser. Berättarladan i Sunne, kolmilan i Brunskog och hembygdsspelen i Ransäter håller bygden levande. Evenemangen lockar boende, hemvändande och turister och gör dem beredda att anta ”morgondagens utmaningar”, hävdar krönikören.

Varken i turistbroschyrerna eller i pläderingen för hembygdsrörelsen finns några tecken på att kulturen på något sätt skulle ha *ändrats* under senare år, eller att alla värmlänningar kanske inte räknar Värmland som sin enda hembygd. Denna konservativa inställning kan bero på att inga förändringar behövs – om det i den värmländska självbilden ryms en uppfattning om att man redan – och för all framtid – befinner sig mitt i världen, som Göran Tunström föreställde sig var fallet med Sunne.

Författaren och teaterkritikern Leif Zern (2020) beskriver Värmland som en kombination av ödemark och ”stora världen”. Han hänvisar till det gränsöverskridande i Selma Lagerlöfs berättarkonst och till Erik Gustaf Geijer, som liksom Lagerlöf var internationalist. I sitt minnestal över Esaias Tegnér förklarade Geijer att man i Värmland tyckte sig ”vara i stora världen äfven i ödemarken”. Zern framställer påståendet som en evig sanning, som inte kräver några mer aktuella referenser. De sekelgamla auktoriteterna duger.

Aktuella uppgifter om förändringar och utveckling tyder dock på att Sunne inte längre befinner sig mitt i världen, utan har återtagit sin anknytning till Värmland med dess förkärlek för egna traditioner och gamla berättelser. Hade det kunnat vara på något annat sätt?

Kontrafaktiska berättelser blir lätt idylliska. Det finns förmodligen åtskilliga Sunnebor som trivs med sitt stabila, väsentligen oförändrade samhälle. De ser ingen anledning att ompröva sin uppskattning av hembygdens stora författare, de många hembygdsgårdarna eller den traditionella nävgröten. Men de nya invånare som kom till Sunne 2016 hade kunnat bidra med nya traditioner och berättelser. De hade kunnat hjälpa till att motverka de tendenser till avveckling som kan utläsas ur statistiska och andra redogörelser. Hela kommunen hade kunnat beteckna sig som internationalistisk, i Selma Lagerlöfs anda.

Tänk om

Den svenska migrationspolitiken har, liksom polisen, kriminalvården och försvaret, organiserats utifrån föreställningar om hot och behov av skydd för landets (laglydiga) befolkning. Om utgångspunkten i stället hade varit att människor som flyr från sina hem behöver skydd, hade politiken kunnat inordnas i triaden vård–skola–omsorg. I början av 1990-talet, när ansvaret för

skolor och äldreomsorg flyttades till kommunerna, hade då även frågan om lokalt ansvar för flyktingar aktualiserats.

Tänk om kommunen hade fått bestämma att de drygt 1 000 nya invånarna i Sunne 2016 fick bosätta sig i Sunne. Då hade deras meningslösa, till synes oändliga väntan aldrig behövt inträffa. Det hade inte varit fråga om något tillfälligt besök i Sunne; de asylsökande hade räknats som nyinflyttade och hade omedelbart kunnat ta itu med sina liv – lära sig svenska, utbilda sig på designskolan Brobygrafiska, skaffa vänner och starta företag.

Hösten 2020 hade Sunne varit ett annat slags kommun. Inte nog med att befolkningen hade varit större; medelåldern hade varit lägre och kanske motsvarat den som gäller för Sverige som helhet. Skolorna hade haft fler elever. Den omdebatterade nedläggningen av skolor hade kanske aldrig behövt inträffa. Det hade också visat sig att de nya Sunneborna inte behövde särskilt mycket omsorg, utan snart hade satt igång med att *ge* omsorg – i skolor, äldreomsorgen och sjukvården. De hade verkligen blivit ”en aktiv ingrediens i det svenska samhället”, som sfi-eleven Ghazouan önskade sig redan 2016 (Brunsson 2016: 47).

Hotell Selma Lagerlöf hade för länge sedan varit ombyggt till lägenheter. Den kafé- och restaurangkultur som Sunneborna redan 2016 tyckte hade försvunnit och som både de och turisterna har saknat hade återuppstått och fått nytt innehåll. Kommunen hade kunnat locka med kulinariska överraskningar och spännande shopping. Dessutom hade priserna varit lägre, eftersom fler nya småbutiker hade öppnats med konkurrenskraftiga alternativ för alla slags inköp.

Många nya företag hade etablerats, vilket hade stärkt det redan diversifierade näringslivet, glatt den småföretagarvänliga kommunledningen och gett nya arbetstillfällen även för dem som redan bodde i kommunen. Etableringsfrekvensen hade utvecklats positivt, för utrikes födda är mer benägna att starta företag än de som är födda i Sverige (SCB 2020; Tillväxtanalys 2020). Näringslivets tillväxt och en restaurerad företagsvänlighet hade dessutom lockat fler entreprenörer till Sunne.

I ett mångkulturellt samhälle ökar friheten för alla. Äldre Sunnebor, som tog intryck av de nya invånarna, hade fått inspiration till förändringar. De hade lärt sig nya språk, uppgraderat hembygdsrörelsen och utvecklat en fäbless för att smaksätta sitt kaffe med kardemumma.

I detta scenario hade Selma Lagerlöfs litteraturpris – självklart – fortfarande tilldelats författare med förmåga att berätta i Selma Lagerlöfs anda. Men statuterna hade ändrats: priset tilldelas numera författare som skriver *på något av de språk som talas i Sunne*.

Lästips

- Eriksson, Thord (2019) *Dom som stod kvar*. Stockholm: Natur & Kultur.

Referenser

- Aftonbladet* (2019) Så många flyktingar stannade kvar i Sverige. Nya siffror: Mindre än hälften har lämnat Sverige frivilligt. 13 oktober. [<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/Op081A/sa-manga-flyktingar-stannade-kvar-i-sverige>, hämtat 2020-09-11]
- Applebaum, Anne (2020) Epidemics reveal the truth about the societies they hit. *The Atlantic*, 2 mars. [<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/italys-response-to-coronavirus/607306>, hämtat 2020-08-21]
- Brunsson, Karin (2016) *Berättelser om Sunne*. Sunne: Allmänna Ord i Sverige.
- Eklund, Johan & Larsson, Johan P. (2020) *När blir utrikes födda självförsörjande?* Stockholm: Entreprenörskapsforum.
- Ekonomifakta (2020b) Arbetslöshet (Arbetsförmedlingen), Värmlands län. [<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regional-statistik/Alla-lan/Varmlands-lan/?var=17255>, hämtat 2020-09-16]
- Ekonomifakta (2020a) Regional statistik. Din kommun i siffror. [<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regional-statistik/Din-kommun-i-siffror/Sunne?compare=1>, hämtat 2020-09-16]
- Flyktinggruppernas riksråd (2020) Nya gymnasielagen – Förlängning (uppdatering). [<https://farr.se/sv/lag-a-praxis/aktuellt/1777-nya-gymnasielagen-forlangning>, hämtat 2020-10-30]
- Fryksdalsbygden* (2020) Sunne flaggar för Selma. 19 november. [<https://www.fryksdalsbygden.se/2020/11/19/sunne-flaggar-for-selma/>, hämtat 2020-12-07]
- Gylleby Vandrарhem (2020) *Gylleby Vandrарhem, Sunne Värmland*. Sunne: Gylleby.
- Göthe, Kjell (2020) Stötta hembygdsrörelsen nu. *Nya Wermlands-tidningen*, 29 augusti. [<https://www.nwt.se/2020/08/29/gothe-stotta-hembygdsrorelsen-nu/>, hämtat 2020-08-29]
- Harrison, Dick (2016) *Alla tiders migration! Immigrationens betydelse för Sveriges utveckling och välbästand*. Kunskapsöversikt 2016:1. Stockholm: Delegationen för migrationsstudier.
- Johnson, Anders (2010) *Garpar, gipskatter och svartskallar: invandrarna som byggde Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Kulturveckan i Sunne (2020) Selma Lagerlöfs Litteraturpris. [<https://www.kulturveckanisunne.se/litteraturpriset>, hämtat 2020-09-05]
- Länsstyrelserna (2020) Tidigare års läns- och kommunal. [<http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bosattning/Pages/Inaktuella-1%c3%a4ns--och-kommunal.aspx>, hämtat 2020-09-02]

- Malm Lindberg, Henrik (2020) *De som inte får stanna – Att implementera återvändandepolitik*. Rapport 2020:1. Stockholm: Delegationen för Migrationsstudier.
- Migrationsverket (2017) *Årsredovisning 2016*. [https://www.migrationsverket.se/download/18.4100dc0b159d67dc6142a4e/1487775100129/%C3%85rsredovisning%202016.pdf, hämtat 2020-08-27]
- Migrationsverket (2020a) Personer boende i Migrationsverkets boendesystem. [https://www.migrationsverket.se/download/18.2b2a286016dabb81a1860b0/1596532356240/Inskrivna_personer_i_Migrationsverkets_mottagningssystem.pdf, hämtat 2020-09-01]
- Migrationsverket (2020b) Statistik – asyl. [https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html, hämtat 2020-09-05]
- Migrationsverket (2020c) Bosättning i en kommun. [https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Bosattning-i-en-kommun.html, hämtat 2020-09-16]
- Migrationsverket (2020d) Frågor och svar om permanent uppehållstillstånd för dig som tidigare har sökt asyl och nu kan försörja dig själv som anställd eller egen företagare. [https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Vanliga-fragor-och-svar-/Om-permanent-uppehallstillstand-for-dig-som-tidigare-har-sokt-asyl-och-nu-kan-forsorja-dig-sjalv-som-anstalld-eller-egen-foretagare.html, hämtat 2020-09-21]
- NWT (2017) Värmland klarade tuff flyktingtid. *Nya Wermlands-tidningen*, 3 mars. [https://www.nwt.se/2017/04/03/varmland-klarade-tuff-flyktingtid/, hämtat 2020-09-15]
- NWT (2018) "Det var tur att jag hamnade i Sunne". *Nya Wermlands-tidningen*, 26 november. [https://www.nwt.se/2018/11/26/det-var-tur-att-jag-hamnade-i-sunne/, hämtat 2020-09-16]
- NWT (2020a) Sunne: Renoveringen av Hotell Selma inleds. *Nya Wermlands-tidningen*, 17 september. [https://www.nwt.se/2020/09/17/sunne-renoveringen-av-hotell-selma-inleds/, hämtat 2020-09-18]
- NWT (2020b) Mejern träffar utvisningshotat par: "Det smärtar mig att se tårarna". *Nya Wermlands-tidningen*, 22 september. [https://www.nwt.se/2020/09/22/mejern-traffar-utvisningshotat-par-det-smartar-mig-att-se-tararna/, hämtat 2020-09-23]
- NWT (2020c) Lundberg om företagsrankingen: "Självklart ett misslyckande". *Nya Wermlands-tidningen*, 23 september. [https://www.varmlandsaffarer.se/2020/09/23/lundberg-om-foretagsrankingen-sjalvklart-ett-misslyckande/, hämtat 2020-09-24]
- NWT (2020d) När flyktingarna kom till byn. *Nya Wermlands-tidningen*, 19 september. [https://www.nwt.se/2020/09/19/fem-ar-sedan-migrantvagen-nar-flyktingarna-kom-till-byn/, hämtat 2020-09-19]

- PRO (2020) Prisundersökningen 2019. Pensionärernas Riksorganisation.
[<https://pro.se/sa-tycker-vi/halsa-friskvard-och-konsumentpolitik/pros-prisundersokning/prisundersokningen-2019.html>, hämtat 2020-09-01]
- Regeringen (2019) *Regleringsbrev till Migrationsverket*. Regeringsbeslut den 19 december 2019. Justitiedepartementet.
- SCB (2020) Statistikdatabasen. Statistiska centralbyrån. [<https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>, hämtat augusti–september 2020]
- SFS 1993:387 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.
[https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1993387-om-stod-och-service-till-vissa_sfs-1993-387, hämtat 2020-09-04]
- SFS 1994:137 Lag om mottagande av asylsökande m.fl. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994137-om-mottagande-av-asylsokande-mfl_sfs-1994-137, hämtat 2020-09-10]
- SFS 2010:1122 Förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar. [https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20101122-om-statlig-ersattning-for_sfs-2010-1122, hämtat 2020-09-07]
- SFS 2016:38 Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. [https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-201638-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda_sfs-2016-38, hämtat 2020-09-10]
- SFS 2016:752 Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. [https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016752-om-tillfalliga-begransningar-av_sfs-2016-752, hämtat 2020-09-11]
- SOU 2017:84 *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription*. Betänkande av Utredningen om uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder.
- Sunne kommun (2019) Sunne Fastighets AB köper gamla Hotell Selma i Sunne. Pressmeddelande, 18 december. [<https://sunne.se/sv/utveckling/Aktuellt/Nyheter/sunne-fastighets-ab-koper-gamla-hotell-selma-i-sunne/>, hämtat 2020-08-21]
- Sunne kommun (2020a) Vardagsliv i Sverige – Metodutveckling och implementering av praktiskt föräldrastöd i grupp för utrikesfödda. Ansökan 2020 - § 37a-medel. Länsstyrelserna.
- Sunne kommun (2020b) *Platsen där allting är möjligt*. [<https://www.sebroschyr.se/SunneKommuns/WebView/>, hämtat 2020-08-27]
- Sunne kommun (2020c) Platsvarumärket Sunne Värmland. [<https://sunne.se/sv/kontakta/Platsvarumarket-SUNNEVARMLAND/>, hämtat 2020-09-28]

- Sunnenytt (2020) *Sagolika Sunne. Officiell turistguide 2020*. [<https://www.sunnenytt.se/turistguiden>, hämtat 2020-09-08]
- Svanberg, Ingvar & Tydén, Mattias (2005) *Tusen år av invandring. En svensk kulturhistoria*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Svenskt Näringsliv (2020) Företagsklimat. [<https://www.foretagsklimat.se/ranking>, hämtat 2020-09-01]
- SVT Nyheter (2016) Löfven: "Vi ska inte tillbaka till den situation vi hade i höstas". 13 mars. [<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/lofven-ett-avtal-med-turkiet-enda-alternativet>, hämtat 2020-09-05]
- Tillväxtanalys (2020) Statistikportalen. [<http://statistikportalen.tillvaxtanalys.se/>, hämtat 2020-09-01]
- Tokarczuk, Olga (2020) Virusets påminner oss om att människor är sköra varelser. I: *Corona, 19 författare om krisen*. Stockholm: Bokförlaget Polaris.
- Tunström, Göran (1976) *Prästungen*. Stockholm: Bonniers.
- VF (2016a) Tänk om det hände här. *Värmlands Folkblad*, 15 februari. [<https://www.vf.se/2016/02/15/tank-om-det-hande-har/>, hämtat 2020-09-17]
- VF (2016b) Svenskt andrum – andras andnöd. *Värmlands Folkblad*, 20 juni. [<https://www.vf.se/2016/06/20/svenskt-andrum-andras-andnod/>, hämtat 2020-09-17]
- VF (2016c) Ny asyllag skapar stor oro. *Värmlands Folkblad*, 21 juli. [<https://www.vf.se/2016/07/21/ny-asyllag-skapar-stor-oro/>, hämtat 2020-09-17]
- VF (2018a) Besked i måndags – i morgon måste de flytta. *Värmlands Folkblad*, 24 oktober. [<https://www.vf.se/2018/10/24/besked-i-mandags-i-morgon-maste-de-flytta/>, hämtat 2020-09-17]
- VF (2018b) Asylsökande i Sunne flyttas till Kristinehamn. *Värmlands Folkblad*, 26 september. [<https://www.vf.se/2018/09/26/asylsokande-i-sunne-flyttas-till-kristinehamn/>, hämtat 2020-09-18]
- VF (2018c) "Vi känner oss överkörda". *Värmlands Folkblad*, 10 oktober. [<https://www.vf.se/2018/10/10/vi-kanner-oss-overkorda/>, hämtat 2020-09-18]
- Zaremba, Maciej (2020) I Coronakrisens Sverige visar lasten plötsligt sin dygdiga sida. I: *Corona, 19 författare om krisen*. Stockholm: Bokförlaget Polaris.
- Zern, Leif (2020) Därför är Värmland landskapet mellan två världar. *Dagens Nyheter*, 22 augusti. [<https://www.dn.se/kultur-noje/leif-zern-darfor-ar-varmland-landskapet-mellan-tva-varldar/>, hämtat 2020-08-22]

Flyktingkrisens sommarkatter

Fanny Mäkelä

Inledning

För människor på flykt är själva flykten krisen. Att lämna familj och vänner, den livsfarliga färden över hav, och att se människor dö längs vägen. Men i detta kapitel handlar *flyktingkrisen* om situationen som mötte människor på flykt när de kom till Sverige. Det saknades vatten, mat, kläder, hygienartiklar, blöjor, någonstans att sova och utan civilsamhällets insatser hade det blivit en humanitär katastrof. Denna situation hade kunnat undvikas om regeringen, myndigheter och kommuner hade haft en pro-aktiv beredskap. I stället orsakade deras bristfälliga flyktingmottagande den krissituation som kom att motivera ”ett andrum” i form av gränskontroller och den ”tillfälliga” asyltagstiftningen.

I detta kapitel beskriver jag civilsamhällets organisering, möjligheter och utmaningar i att välkomna och skydda människor på flykt under hösten 2015. Jag beskriver också tillblivelsen av det jag har valt att kalla *Refugees Welcome-rörelsen*¹. Kapitlet bygger på 26 intervjuer² med 21 intervjudeltagare varav tio volontärer³ inom det lokala initiativet *Refugees Welcome to Malmö*, och tio volontärer inom initiativet *Refugees Welcome Borås* som förgrenade sig ut i Europa och det nationella initiativet *Refugees Welcome Housing Sweden*, samt en intervjudeltagare som själv kom som HBTQIA-flykting hösten 2015.

Syftet med kapitlet är att synliggöra den otroliga humanitära insats som civilsamhället gjorde under hösten 2015. Det vänder sig till den sittande regeringen för rannsakan, till myndigheter och kommuner för reflektion, till det svenska folket för eftertanke. Det vänder sig också till civilsamhället för inspiration och till *alla* volontärer med ett tack för er medmänsklighet.

Kapitlet tar sin början på Medborgarplatsen i Stockholm där Stefan Löfven talar till svenska folket. Sedan tar vi en närmare titt på initiativen *Refugees Welcome Housing Sverige*, *Refugees Welcome Borås* och sist men inte minst *Refugees Welcome to Malmö*s arbete under hösten 2015. Därefter

1 Detta kapitel handlar endast om *Refugees Welcome-rörelsen* och dess initiativ och kan därför inte generaliseras till hela civilsamhället i Sverige under hösten 2015. För fördjupning i det jag valt att kalla *Refugees Welcome-rörelsen* se Mäkelä (2020).

2 Det empiriska materialet har samlats in i samband med författandet av min masteruppsats (Mäkelä 2020), min kandidatuppsats (Mäkelä 2016) och ett bokkapitel skrivet tillsammans med Maja Povrzanovic Frykman (Povrzanovic Frykman & Mäkelä 2020).

3 Jag använder John Wilsons (2000: 215; min övers.) definition att ”volontärarbete är varje aktivitet där tid ges frivilligt för att gynna en annan person, grupp eller sak”.

får vi ta del av volontärernas tankar, känslor och erfarenheter kring införandet av gränskontroller, kommunernas och myndigheternas övertagande av flyktingmottagandet, samt införandet av den tillfälliga asyltagstiftningen. Kapitlet avslutas med en diskussion och förslag på vidare läsning.

Solidaritet för människans okränkbara värde

Den 6 september 2015 står statsminister Stefan Löfven på en liten scen på Medborgarplatsen i Stockholm och bakom honom hänger en banderoll med texten "Refugees Welcome". Regnet öser ner när han talar till tusentals åskådare, det svenska folket, och Europa:

Kära vänner, miljoner människor är på flykt, på flykt undan krig och en fasansfull terror. Det här är människor som du och jag, med sina förhoppningar, sina drömmar om livet men som tvingas fly ifrån bomber, med sina barn i famnen. Och på vägen så riskerar de sina liv i lastutrymmen, i containrar, i fullständigt sjöodugliga båtar. Och alla klarar sig inte [...] jag sörjer alla de som faller offer, jag sörjer med föräldrar, anhöriga, släkt [rösten bryts] jag sörjer med mänskligheten när vi nu ser det här inför våra ögon. Men den sorg som vi känner ska vi också omvandla till handlingskraft, därför att nu måste vi självfallet agera och Sverige ska fortsätta ta sitt ansvar i detta [...] Nu är det dags att Europa står upp för människans okränkbara värde och lika rätt, det som vi i deklarationer och avtal har svurit att vi ska värna, det är det som Sverige står upp för och det står vi upp för precis här idag [stora applåder] [...] det allra viktigaste är ändå att vara en kompis, en vän, som säger välkommen när människor kommer hit [...] Och vi ska kära vänner, fortsätta att vara ett land som bär solidariteten som vår största stolthet. (Löfven 2015)

Flyktingkrisen 2015 är ett kapitel av många i den europeiska historien då civilsamhället skapat nätverk för att hjälpa och skydda människor på flykt. Till skillnad från exempelvis första och andra världskriget har en globaliserad kommunikation medfört att alla med en smartphone eller dator kan nå varandra i realtid oavsett plats. Med hjälp av sociala medier skapades nätverk som möjliggjorde handling med omständigheter som förändrades från ögonblick till ögonblick.

Under hösten 2015 öppnade privatpersoner upp sina hem för människor som kommit hit i syfte att bo tillsammans. Nätverk för trygga vägar till asyl från Medelhavet till Sverige etablerades. Det svenska folket samlades i hundratusental för att välkomna och bidra med det mest nödvändiga. Icke-statliga organisationer, religiösa samfund, autonoma grupper, nya initiativ och privatpersoner gick tillsammans i solidaritet med människor på flykt⁴.

4 Alla uppgifter och beskrivningar kommer från intervjudeltagarna om ingen annan källa anges.

Matchade för att bli sambo

Refugees Welcome Housing startades av ett par i Tyskland, och de matchade asylsökande med privatpersoner för att de skulle bo tillsammans. Initiativet Refugees Welcome Housing Sweden fick sin början när 56-åriga filmproducenten China⁵ den 30 augusti skickade ett mejl till paret i Tyskland om råd angående hur hon skulle kunna starta upp ett eget initiativ i Sverige. När hon fick svar visade det sig att intresset i Sverige var stort. Omkring 45 personer var tillagda i mejlet och den 18 september 2015 hade de sin första nationella träff i Stockholm.

China berättar att cirka femton personer kom på mötet och snart hade initiativet ett nätverk av volontärer över hela Sverige, i Stockholm, Uppsala, Jönköping, Kalmar och Örebro. De förgrenade sig i Blekinge, Dalarna, Gotland, Gävleborg, Halland, Jämtland, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Södermanland, Värmland, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland och Östergötland. Det fungerade så att privatpersoner och asylsökande anmälde intresse på webbplatsen och volontärerna gjorde preliminära matchningar genom att intervjua båda parter. Nästa steg var att de fick träffas och om allt gick bra fick de nya rumskamraterna skriva ett hyreskontrakt. Totalt 451 privatpersoner anmälde intresse att bjuda in en asylsökande att bo hos dem och statistiken över hur många som blev matchade och bodde tillsammans blev slutligen 51. Detta kan tyckas lågt, men Refugees Welcome Housing Swedens största prioritet var att göra *långsiktiga* matchningar med personer som faktiskt gillade varandra, och inte *snabba* matchningar som kanske inte skulle hålla i längden. Dessutom beror det lite på hur en räknar menar China, hon har haft fyra asylsökande inneboende hos sig, men antal matchningar i statistiken är lika med antal hushåll.

Det fina med detta initiativ är enligt China att ”du får ett socialt sammanhang direkt, du blir som en del av familjen” och dess nätverk. Sara är 28 år gammal, jobbar som försäkringsrådgivare och är även i skrivande stund ordförande för Refugees Welcome Housing Sweden. Hon vidgar perspektivet och ser bortom matchningarna, att de även ”bidrog till ett medmänskligt perspektiv och humanitet, och det är lika viktigt i dag som det var 2015”. Projektledaren Kajsa är 27 år och före detta ordförande för Refugees Welcome Housing Sweden, hon ser även att initiativet kan leda till en mer human flyktingpolitik eftersom ”när man har lärt känna en person som är i asylprocessen, det är först då man förstår hur skevt hela asylsystemet är”.

”Välkommen hem”

Två personer som blev matchade med varandra under hösten 2015 var 32-åriga

5 Namnen på intervjudeltagarna är valda av dem själva. Det finns en bild av att de som engagerade sig var unga vänsteraktivister, därför har ålder och sysselsättning inkluderats för att visa att det var en stor variation i ålder och socioekonomisk position i samhället. För mer information om intervjudeltagarna som exempelvis utbildning, utländsk bakgrund och vad de röstade på i riksdagsvalet 2014 eller 2018 se Mäkelä (2020).

bibliotekarien Anna och den 27-årige konstnären Alqumit som kom hit som HBTQIA-flykting från Raqqa i Syrien, och han fick flyktingstatus direkt. De bodde tillsammans i ett år och åtta månader och de tycker båda att det var en fantastisk erfarenhet, Alqumit säger att:

Anna, hon gav mig utrymme, och jag fick verkligen läka, jag fick verkligen sitta ner och förstå allt som jag varit med om. För jag kommer från krig, ISIS, och allt. Jag lyckades fly men jag var i "varningsläge" och spänd hela tiden. Att bo med Anna var som terapi för mig eftersom jag fick reflektera över allt jag hade gått igenom. Att finna frid och stå på egna ben och utforska livet igen. Det räddade verkligen mitt liv, det räddade mitt liv. Så, när jag flyttade till Malmö hade jag redan en stadig grund. (min övers.)

Alqumit betonar vilken skillnad det var att få komma till ett lugnt hem i jämförelse med att sitta på ett asylboende med andra traumatiserade människor som var väldigt stressande. På asylboendet kände han sig också utsatt som HBTQIA-person, en känsla som försvann på den lummiga skånska landsbygden. Men den största skillnaden menar han var känslan av att vara *ovälkommen* eller *välkommen*. På asylboendet kände han sig isolerad och ovälkommen, men att en människa öppnar upp sitt hem blir som själva definitionen av välkommen. Alqumit fick också träffa Annas vänner och familj, resa runt och framför allt fick han vara sig själv som människa. När Anna får höra detta börjar hon gråta eftersom det är så fint, och hon förstår inte hur något så litet som att öppna upp sitt hem under en tid kan göra så mycket för någon annan. Hon tycker inte alls att hon har gjort något fantastiskt och vill tona ner det. Hon hade inte tid att bli volontär med pendling och barn så detta var helt enkelt det enklaste sättet att kunna bidra. Även om Alqumit nu har ett eget boende med sin pojkvän i Malmö träffas de fortfarande då och då vid högtider och födelsedagar.

Trygga vägar till asyl

Dagen efter stadsministerns tal den 7 september 2015 startade den 30-åriga läraren Kamal en Facebookgrupp med namnet Refugees Welcome Borås, ett initiativ med målet att skapa trygga vägar till asyl.

Om det är något som Kamal vill understryka så är det betydelsen av sociala medier, och han menar att många har missat vilket mäktigt kommunikationsmedel det är. Snart hade Refugees Welcome Borås 2 000–3 000 aktiva volontärer i Sverige och de började samarbeta med olika initiativ i Europa. Två veckor senare hade de skapat ett nätverk av säkra vägar till asyl med bil, buss, tåg och färja från Medelhavet till Sverige. Refugees Welcome Borås samarbetade med andra Refugees Welcome-initiativ, civilsamhälleliga aktörer och individer för att även med hjälp av kartor vägleda människor till fots genom minfalten från forna Jugoslavien-krigen. De hade ett flygplan på gång, men det stoppades på grund av att alla gränser stängdes. Det visade sig

dock att öppenheten och enkelheten som kommer med sociala medier har en baksida. Kamal berättar att:

Vi märkte under loppets gång att vi fick felaktig information, vi blev infiltrerade av fascister och sånt där i Tyskland, så vi spred [dvs. fascisterna som infiltrerade nätverket] ibland fel information och det blev mycket konsekvenser eftersom det var många som förlitade sig på informationen.

Exempel på felaktig information kunde vara att infiltratörer rapporterade att särskilda bussar, tåg eller färjor inte hade någon passkontroll när de egentligen hade det. De kunde även arrangera transport där de körde ut människor på flykt i skogen, släppte av dem och åkte därifrån med deras pengar. Konsekvenserna blev alltså att människor blev lurade in i fällor som utsatte dem för fara. För att säkerställa att informationen i nätverket var korrekt etablerades ett system där Kamal i Sverige samt två personer i varje land hela vägen till Grekland kommunicerade med varandra först om hur saker och ting låg till, innan de förde det vidare till de som behövde veta inom nätverket. De ordnade även trygga boenden (*safe houses*) i många städer, och Kamal minns en gång när han var i Libanon och någon i nätverket slog larm om en flyktingfamilj i någon stad som behövde skydd. Han sände ut en förfrågan om hjälp i nätverket och bara någon minut senare plockade en volontär upp dem. Han berättar hur "surrealistiskt" det var:

Det var kaos var det, men mitt i det här kaoset så var det någon slags anarki där regeringar inte kunde göra någonting, de visste inte vad som skulle hända men folk kunde samarbeta över hela Europa [...] transporten var i ruljangs ända tills länder började stänga sina gränser, hela tiden en kamp, en katt och råttalek [mellan oss och länderna].

Vägen för människor på flykt är mycket farlig och många efterlyser säkra vägar till asyl. Men Kamal och Refugees Welcome Borås visar att civilsamhället i Europa med hjälp av sociala medier kan skapa trygga vägar till asyl från Medelhavet till Sverige. Vi ser också att de europeiska nationalstaternas handlande bröt upp dessa nätverk av solidaritet när de stängde sina gränser.

Första stoppet i Sverige: Malmö Centralstation

Under hösten 2015 så blev Malmö första stoppet i Sverige för människor på flykt, och därifrån var det många som reste vidare i Sverige med hjälp av civilsamhället. Det tog Malmö Stad och Migrationsverket sex veckor att ordna ett flyktingmottagande. Om vi ser till siffrorna så kan vi uppskatta att civilsamhället i Malmö tog emot cirka 40 000 människor på flykt *på egen hand*. Därför kan ingen stads "kaos" mäta sig med situationen som uppstod i Malmö när civilsamhälleliga krafter samarbetade för att fixa mat, dryck och välling till människor som inte ätit på dagar, kläder och skor till ensamkommande barn

och ungdomar i kortbyxor och flip-flops, samt tak över huvudet till uppemot 2 000 människor om dagen.

När den 47-årige fadderhemssamordnaren Tobias såg hur människor på flykt färdades över hav och gick genom Europa observerade han en otrolig solidaritet och att mötespunkterna visade sig vara centralstationer. Men han såg också hur fruktansvärt människorna på flykt blev behandlade av civilbefolkningen och polisen i olika länder, så behovet av att vara en ”välkomnande massa” blev enormt viktigt för honom:

Vi måste vara där [på Malmö Centralstation] när de första stiger av, för att vi vill att de ska få ett medmänskligt mottagande när de kommer, och se hur vi på bästa sätt kan hjälpa dem i sin process här i Sverige eller i fortsatt process någon annanstans.

Tobias började att nätverka med olika civilsamhälleliga aktörer i Malmö. Den 7 september, dagen efter statsministerns tal (samma dag som Kamal grundade Refugees Welcome Borås), promenerade 38-åriga undersköterskan Mesere ner till Malmö Centralstation. Hon hade med sig frukt, dricka och några smörgåsar då hon hade sett på Facebook att det skulle komma några människor på flykt, och hon ville välkomna dem. Mesere säger att ”först kom vi dit, väntar en stund, kommer ingen. Sen börjar det komma en familj, nån enstaka ensamkommande och sen kom vi inte hem förrän efter 36 timmar”, den natten blev starten på flyktingkrisen i Sverige. Det var många som ville hjälpa till, så hon skapade en grupp på Facebook med namnet Refugees Welcome to Malmö. Men Mesere hade händerna fulla på Malmö Centralstation så hon gjorde en chattgrupp med personer som var väldigt aktiva på Facebooksidan, och frågade dem om de ville hjälpa till att styra upp allt vilket de ville. Tillsammans blev de vad som skulle komma att kallas ”ledningen” och senare ”styrelsen”. En av dem som blev inslungad i denna chattgrupp var 31-åriga violinisten Alexandra, och hon säger att:

Jag tror att det är många som har sett organisationen som mycket mer organiserad än vad den har varit. Det är ju många som förutsätter att vi på nåt sätt är ett internationellt nätverk med de andra Refugees Welcome, som tror att vi har anställda typ som Röda Korset.

Alexandra berättar också att ledningen försökte göra sitt bästa för alla inblandade, men att detta inte alltid togs väl emot av volontärerna. Medan volontärerna dygnade satte ledningen en tidsbegränsning på max nio timmar per dag och syftet var att undvika att volontärerna brände ut sig. Men då tyckte många volontärer att personerna i ledningen var ”dumma i huvudet som försökte hindra dem från att hjälpa till” säger Alexandra. Men ledningen hade inte bara de egna volontärerna att förhandla med. De förhandlade även med polisen i Malmö eftersom polisen ansåg att det var människosmuggling när asylsökande skjutsades inom landet. Efter flertalet diskussioner mellan styrelsen och polisen kom de överens om att polisen skulle titta åt andra hållet vid Malmö Centralstation så länge volontärerna var diskreta. Refugees

Welcome to Malmö hade över 800 volontärer som delade ut cirka tolv ton kläder, 300 barnvagnar och köpte biljetter för drygt 170 000 kronor till de som ville resa vidare från Malmö.

Samarbete och inkludering bygger broar

Mesere menar att ”man behöver inte vara en grupp eller ett samhälle, om var och en gör nåt så blir det mycket tillsammans”. Refugees Welcome to Malmö samarbetade med andra civilsamhälleliga aktörer (som i sin tur samarbetade med varandra) bestående av icke-statliga organisationer såsom Röda Korset, Frälsningsarmén och Stadsmissionen; religiösa samfund såsom Muslimska Förbundet, Turkiska Moskén och Judiska Församlingen, och även Johanneskyrkan var delaktig genom att hålla öppet för övernattning; föreningar såsom Allt åt Alla och Kontrapunkt (som serverade 1 000 mål mat om dagen och erbjöd övernattningar) samt mindre autonoma grupper och individer som ville hjälpa till. Den 68-åriga pensionären Steve och Mesere beskriver det så här:

En bra blandning av folk, och speciellt en vecka, det var några från judiska församlingen som var där med kippa på sig och jag tänkte, vilken underbar grej du vet, det finns kristna och muslimer och judar som välkomnar dessa folk som kommer. (Steve)

Det existerade ingen tro, det existerade ingen politik. Visst alla hade sina åsikter men vi hade en åsikt gemensamt och det var mänsklighet. (Mesere)

Gymnasieläraren Ewa är 47 år och hon menar att Refugees Welcome to Malmö blev en samlande kraft, och att utan dem hade det bara varit små grupper som sprungit runt och gjort sitt. Att så många olika människor valde att bli volontärer under just denna flagg skulle kunna bero på att initiativet var utan tidigare historia, identitet, ideologisk- och religiös grund. Just det att Refugees Welcome to Malmö var ett humanitärt initiativ gjorde det lätt att engagera sig utan att få en ”etikett” plus att ”alla fick vara med”.

En annan anledning till att så många tog steget att engagera sig inom Refugees Welcome to Malmö var för att det var så lätt att bli volontär, det krävdes ingen certifiering eller utbildning. Ett personligt initiativ såsom att donera kläder eller ställa sig på Malmö Centralstation i kombination med en inbjudan att bli volontär var det som gjorde att många tog steget. Lasse är 62 år och jobbar som konsult inom idrotten. När han lämnade in kläder fick han frågan om han även ville bli volontär och han tänkte att: ”ja varför inte, det kan man väl testa, här erbjuds en möjlighet att direkt skriva upp sig, och i morgon är jag där”. Så här i efterhand visar det sig att enkelheten och snabbheten att kunna ställa upp och bli volontär var mycket betydelsefull för att känslorna av solidaritet och medmänsklighet skulle kunna omvandlas till handling innan gnistan försvann.

En humanitär insats blir ett politiskt ställningstagande

Antoinette är tolk och 54 år, Maya är 25 år och jobbar på ett boende för ensamkommande och de vill understryka att de ställde upp av humanitära skäl. Steve vill också betona att deras arbete handlade om medmänsklighet, ”det var en situation där människor höll på att dö och de behövde hjälp”. När volontärerna berättar om sin motivation till att engagera sig handlar det framför allt om att de såg en situation av lidande och kaos, och kände att de ”måste göra något”.

Inte alla i Sverige tyckte att civilsamhällets humanitära insats var positiv, och volontärerna fann att deras arbete sakta började bli ett motvilligt politiskt ställningstagande. De berättar att de blev medvetna om detta när asylboenden⁶ började brinna varje vecka, något de tolkade som ett budskap om att flyktingarna *inte* var välkomna. Och eftersom volontärerna välkomnade flyktingarna hamnade de automatiskt på högerextremisternas motståndarsida som de antog var ansvariga för dessa bränder. En annan sak de nämner var det stigande stödet för Sverigedemokraterna⁷ vars åsikter och retorik var tvärtemot vad de trodde och verkade för, och återigen hamnade de i en politisk positionering. Att volontärernas humanitära arbete blev politiserat på det här sättet är något de tycker är väldigt sorgligt. Men precis som månen har en mörk sida så har även den ofrivilliga politiseringen en ljus sida. Den 22-åriga studenten Emma berättar att hon hade blivit kompis med en kille som själv kommit under hösten, och som bodde på ett asylboende. Han sa att ”det är tur att ni finns [civilsamhället] för det visar att det faktiskt finns de som tycker att vi [flyktingarna] är välkomna”. När det kommer till Refugees Welcome to Malmös arbete under hösten 2015 tror Alexandra att det bidrog till en minskad motsättning mellan ”vi” och ”dom” när befolkningen ”fick en möjlighet att se dem som människor och inte ett problem”.

Refugees Welcome Housing Sweden, Refugees Welcome Borås och Refugees Welcome to Malmö ihop med icke-statliga organisationer, religiösa samfund, autonoma grupper och initiativ med privatpersoner såg vilken kraft de var tillsammans. De kunde samarbeta för det gemensamma målet att välkomna och stötta de människor som sökte skydd i Sverige. De kände att de kunde omsätta värden som solidaritet och medmänsklighet i praktiken, men detta kom att ändras.

Nu kan ni gå hem

Sex veckor efter att flyktingkrisen tog sin början upprättar Malmö stad ett provisoriskt flyktingmottagande på Posthusplatsen i nära anslutning till Malmö Centralstation. Från den dagen förbjöds civilsamhälleliga aktörer och individer att välkomna asylsökande som anlände med tåg. Till exempel så fick

6 2015 startade 78 bränder på olika asylboenden varav 16 bedömdes vara anlagda utifrån, 14 okänd brandorsak och i 4 fall saknas uppgifter (MSB 2016).

7 När alla opinionsundersökningar av alla opinionsinstitut läggs samman hade Sverigedemokraterna ett snitt på 14,4 % av väljarnas stöd i januari 2015 och 21,7 % i december 2015 (Val digital 2020).

de inte vistas inne på Malmö Centralstation trots att de fått lov att göra så av fastighetsägaren Jernhusen.

Posthusplatsen bestod av baracker med bland annat toaletter, väntrum, lekrum till barnen och matlagningsmöjligheter. På plats var Malmö stad, Socialförvaltningen, Migrationsverket, Röda Korset och ledningen hade lyckats förhandla till sig en plats åt Refugees Welcome to Malmö. Röda Korset var ansvariga för att plåstra om och Refugees Welcome to Malmö hade ansvar för köket där de endast fick dela ut kaffe, te, frukt och välling enligt reglerna uppsatta av Malmö stad. Volontärerna som var vana vid att kunna dela ut pizzor, falafelrullar, hemgjorda mackor och donerad restaurangmat började uttrycka sitt missnöje och frustration över att inte kunna se till att alla som kom blev mätta efter en lång och tärande resa. När de tog upp detta med Malmö stad och frågade varför de inte fick bidra med mat fick de till svar att Malmö stad inte kunde garantera att ingen skulle bli sjuk av den donerade maten. Det finns lagar och regler och nu var *de* ansvariga för flyktingarna som kom till Malmö. Men när volontärer började bryta mot reglerna och smugga in mat på natten äventyrades Refugees Welcome to Malmös deltagande på Posthusplatsen. Trycket från volontärerna att människorna som kommit hit måste få ordentlig mat fick ledningen i Refugees Welcome to Malmö att förhandla med Malmö stad, och lyckades få igenom att de skulle börja servera varm soppa.

Veckorna gick och kommuner, myndigheter (speciellt Migrationsverket), det organiserade civilsamhället och privatpersoner började alla gå på knäna när det kom till resurser, tid och energi. Regeringens passivitet rörde upp missnöje och frustration och alla involverade inklusive den svenska befolkningen krävde någon slags handling från staten. Den 12 november klockan 12.00 valde regeringen att etablera en inre gränskontroll och motiveringen sas vara:

Den nuvarande situationen innebär akuta utmaningar för viktiga funktioner i samhället. [...] Bland annat bedömer Polismyndigheten att den allmänna ordningen och den inre säkerheten i nuläget är hotad. (Regeringen 2015a)

Detta innebar att de människor som kommit till Sverige för att söka asyl inte längre kunde välkomnas av volontärer eller gavs möjlighet att fortsätta sin resa från Malmö. I stället togs de om hand av polis på Hyllie station (första stationen i Sverige från Danmark). Vuxna fördes till Jägersro där Migrationsverket tog över. Det finns flera vittnesmål om hur människor tvingades stå utomhus i flera dygn köandes för att komma in och lämna sin asylansökan samtidigt som kläder, mat och vatten tillhandahölls av civilsamhället. Ensamkommande barn och ungdomar kördes från Hyllie station till Posthusplatsen för att sedan slussas vidare till ett tillfälligt boende. Den 21 november trädde en ny lag i kraft vilken ökade regeringens befogenheter. Förordningen som införde yttre gränskontroller trädde i kraft 4 januari 2016 (Regeringen 2015b), och id-kontrollen på Kastrup rapporterades cyniskt "ge direkt effekt" då inga asylsökande noterades på Hyllie station (*Skånska Dagbladet* 2016).

Kamal säger att Refugees Welcome Borås tillsammans med andra civilsamhälleliga aktörer och individer räddade kommunen under flyktingkrisen. Men när kommunen sedan tog över med sin byråkrati blev volontärerna vad Kamal kallar "ocertifierade" och ersattes av människor från olika bemanningsföretag. Detta bekräftar hur volontärerna i Refugees Welcome to Malmö uppfattade de "professionellas" attityder vid övertagandet av flyktingmottagandet, attityder de fann förödmjukande och nedvärderande:

"Ja, ja nu kan ni gå hem, nu tar vi över här", men jag menar vi kan inte släppa detta liksom, vad behöver ni hjälp med? Vi ville ju att de skulle dra nytta av oss men nej [...] Som att de jobbade med det och visste bäst och som att vi volontärer var ingenting, ni är bara volontärer. Så många volontärer slutade, de ville inte gå dit mer. Det krockade mellan volontärerna och de anställda. (Mesere)

De hundratusentals människor som gått samman som civilsamhälle för att välkomna och skydda människor på flykt när staten, kommuner och myndigheter lös med sin frånvaro knuffades bort av det "officiella" eller "professionella" flyktingmottagandet. Detta fick volontärerna att känna sig som icke önskvärda, och som om deras arbete inte hade något värde.

Räddare i nöden

Andreas är 31 år gammal och jobbar som sjuksköterska. Han var volontär inom Refugees Welcome to Malmö hösten 2015 och när han försöker föreställa sig situationen utan civilsamhällets agerande säger han att det hade varit "totalt kaos":

Om inte volontärerna hade varit där så vet jag faktiskt inte hur många tusentals som hade bott, bott på gatorna där under den otroligt kalla vintern. Och jag vet inte om folk hade dött faktiskt.

Ewa menar också att Refugees Welcome to Malmö har räddat liv. Hon är stolt över den svenska befolkningen och över människorna som sov på Malmö Centralstation och som har tiggat mat och kläder för att kunna ge människorna som kom ett så värdigt mottagande som möjligt. Maya är inne på samma spår som Andreas, "det var nödvändigt att civilsamhället ställde upp, annars hade det ju aldrig funkat, folk hade ju dött på gatorna" säger hon. Lasse menar att Refugees Welcome to Malmö gjorde det jobb som formellt egentligen ligger på Malmö stad och Migrationsverket. Han säger att "när en kris kommer så måste man liksom sätta igång direkt med insatserna". Men det är inte bara volontärerna som upplever att de räddade staten, myndigheter och kommuner. På en presskonferens i Malmö gjorde migrationsminister Morgan Johansson (S) och Migrationsverkets generaldirektör Anders Danielsson det klart att "om inte volontärerna funnits hade allt kraschat för längesedan" (Rydhagen 2015). Trots detta erkännande känner volontärerna sig i dag ledsna. Andreas tänker tillbaka på hösten med sorg "eftersom folk nu dör på Medelhavet, på grund av politiken här uppe i norra Europa". Gemila är 33 år och arbetar som

enhetschef för ett boende för ensamkommande. Hon är besviken och säger att när samhället misslyckades gick volontärerna in i hundratusentals och tog emot människor på centralstationer och i sina hem, och "det enda vi fick som tack för allt vi gjorde var tillfälliga asyllagar, passkontroller på bron och prat om att 'invandringen' kostar". Hon menar att detta sände ut signalen "det ni gjorde var jättefint, men det var inte bra". Volontärerna såg att det var möjligt att vara ett land och ett folk som kunde förändra världen, men när Stefan Löfven och regeringen vände sin officiella hållning var det som om bubblan av solidaritet och medmänsklighet gick sönder.

Avslutande diskussion

Så länge vi har nationalstater med gränser så som världen är organiserad i dag delas människor upp i kategorierna "vi" och "dom". "Vi" som enligt lag har rätt att leva här i Sverige, och "dom" som behöver en beviljad flyktingstatus för att erhålla samma rätt. Men hösten 2015 fanns det ingen sådan uppdelning. Civilsamhället välkomnade alla som kom till Sverige utan frågor om vilka de var eller varför de kommit hit. Detta kapitel beskriver hur de civilsamhälleliga initiativen Refugees Welcome Housing Sweden, Refugees Welcome Borås och Refugees Welcome to Malmö, tillsammans med icke-statliga organisationer, religiösa samfund, autonoma grupper och individer välkomnade människor som kom hit under hösten 2015.

Refugees Welcome Housing Sweden blev ett nationellt initiativ som hjälpte människor att hitta varandra. Värdet av att bo tillsammans blir tydligt när vi får ta del av Alqumits historia av att bli välkommen att bo tillsammans med Anna i ett år och åtta månader. Han säger att "det räddade verkligen mitt liv". Frågan om flyktingstatus bestämmer om du får leva eller dö, men Alqumits ord får oss att förstå att ett välkomnande mottagande *också* handlar om möjligheten att kunna bearbeta sina trauman, få hjälp och stöd att stå på egna ben, men framför allt att bli sedd som människa. Utöver den personliga vinsten för de som bor ihop praktiseras också en ömsesidig integration som är en vinst för samhället, men framför allt en vinst för att motverka uppdelningen i "vi" och "dom".

Refugees Welcome Borås korsade landsgränserna i Europa i syfte att skapa trygga vägar till asyl. Sociala medier möjliggjorde att civilsamhälleliga aktörer, initiativ och individer kunde organisera sig över långa avstånd i realtid, vilket visade sig vara effektivt för att etablera dessa säkra vägar. Det visade sig också tyvärr att fördelen med sociala medier när det kommer till lättillgängligheten också kunde vändas emot dem och i stället skapa otryggare vägar till asyl.

Insatsen som civilsamhället gjorde i Malmö hösten 2015 var otrolig när de tog emot uppemot 40 000 människor på flykt samtidigt som stat, myndigheter och kommun lös med sin frånvaro. Refugees Welcome to Malmö var ett lokalt initiativ som hade 800 volontärer och de delade ut mat och dryck, kläder, hygienartiklar, leksaker, organiserade sovplatser och köpte biljetter för

fortsatt resa i Sverige. Detta initiativ välkomnade på ett väldigt praktiskt och direkt sätt genom att hälsa, krama och tillhandahålla det mest nödvändiga. Denna form av organisering möjliggjorde tusentals möten mellan tusentals människor där alla kunde se sig själva i en främlings ögon. Broar byggdes inte bara mellan volontärer och de som välkomnades till Sverige, utan även mellan de olika religiösa och politiska aktörerna som var tvungna att samarbeta i flyktningmottagandet.

En slutsats som vi kan dra av att studera Refugees Welcome-rörelsen med dess initiativ är att solidariteten vi såg inte bara var ett nationellt fenomen, bara existerade ute i Europa eller var specifikt för Malmö. När vi lägger ihop dem ser vi hur omfattande, kreativ och storslagen den svenska solidariteten för människor på flykt var under flyktningkrisen hösten 2015. Men när de europeiska nationalstaterna inklusive Sverige införde gränskontroller förändrades civilsamhällets möjligheter att välkomna och skydda människor radikalt. Följderna av de politiska besluten blev att asylsökande inte längre nådde fram till Malmö Centralstation eller kunde åka vidare genom Sverige. Därmed blev det inte heller möjligt för den svenska befolkningen och de som kommit hit som flyktingar att mötas som *medmänniskor* och överbrygga det "vi" och "dom" som våra gränser skapar. Regeringens ändrade inställning fick också till följd att det svenska folket inte längre hade staten med sig, varken i tanken eller i praktiken. Enligt volontärernas berättelser bidrog införandet av gränskontroller, kommunernas och myndigheternas förbud och nedvärdering av volontärernas arbete till att nätverken av solidaritet bröts itu. Många av civilsamhällets aktörer gick vidare med sitt vanliga arbete eller upplöstes, exempelvis så har Refugees Welcome to Malmös Facebooksida inte uppdaterats sedan den 14 mars 2016.

Civilsamhället och dess volontärer praktiserade ett välkomnande och human flyktningmottagande, men när regeringen stängde gränsen och införde vad volontärerna såg som en inhuman flyktningpolitik blev detta ett smärtsamt bevis på att volontärerna varit naiva. Detta tillsammans med kommunernas och myndigheternas nedvärderande och förödmjukande övertagande av flyktningmottagandet blev likt en spottloska i ansiktet på deras arbete och värderingar. Men framför allt blev det tydligt att de hade varit önskade och älskade så länge det passade, men nu fann de sig bortstötta och oälskade, likt flyktningkrisens sommarkatter⁸.

8 Begreppet "sommarkatt" kommer av att katterna införskaffas på sommaren, men när semestern är slut förlorar de sitt syfte och därmed sitt värde. De överges och dör till följd av svält, uttorkning, köld, parasiter eller i trafiken.

Lästips

- Feismidt, Margit, Pries, Luger & Cantat, Celine (2019) *Refugee protection and civil society in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Rea, Andrea, Martiniello, Marco, Mazzola, Alessandro & Meuleman, Bart (2019) *The refugee reception crisis in Europe: polarized opinions and mobilizations*. Bryssel: ULB Press.
- Mäkelä, Fanny (2020) Broken solidarity: The Refugees Welcome movement in Sweden 2015–2020. Masteruppsats, Malmö universitet.

Referenser

- Feismidt, Margit, Pries, Luger, & Cantat, Celine (2019) *Refugee Protection and Civil Society in Europe*. Palgrave Macmillan: Switzerland
- Hemer, Oscar, Povrzanovi Frykman, Maja & Ristilampi, Per-Markku (2020) *Conviviality at the Crossroads: The Poetics and Politics of Everyday Encounters*. Palgrave MacMillan: Switzerland
- Löfven, Stefan (2015) Refugees Welcome Manifestation *YouTube*. [<https://www.youtube.com/watch?v=sioBoJiQTRI> Hämtat: 2020-11-20]
- MSB, (2016) Statistik och analys. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. [https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farligaamnen/raddningstjanst/olycksutredning/lagesbeskrivning_kring_brandar_i_flyktingboenden_2012-2016.pdf Hämtat: 26-11-20]
- Mäkelä, Fanny (2016) "Jag var tvungen att göra någonting" Refugees Welcome to Malmö och volontärernas berättelser om flyktingkrisen hösten 2015. [<https://muep.mau.se/bitstream/handle/2043/20897/Arkiv%20och%20uppladdningsversion%20%281%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Permanent länk]
- Mäkelä, Fanny (2020) Broken Solidarity: The Refugees Welcome Movement in Sweden 2015–2020. [https://muep.mau.se/bitstream/handle/2043/32058/Fanny_M%c3%a4kel%c3%a4_master_thesis_new.pdf?sequence=1&isAllowed=y Permanent länk]
- Rea, Andrea, Martiniello, Marco, Mazzola, Alessandro & Meuleman, Bart (2019) *The Refugee Reception Crisis in Europe: Polarized Opinions and Mobilizations*. ULB Press: Brussels
- Regeringen. (2015a) Regeringen beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns. <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligtaterinföra-granskontroll-vid-inre-grans/> Hämtat: 2016-04-26]
- Regeringen. (2015b) Frågor och svar: Lag och förordning om identitetskontroller vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. [<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/12/fragoroch-svar-lag-och-forordning-om->

- identitetskontroller-vid-allvarlig-fara-forden-allmanna-ordningen-
eller-den-inre-sakerheten-i-landet/ Hämtat: 2016-04-28]
- Rydhagen, Maria (2015) Volontärer utbrända: 'svårt att gå hem'. *Expressen*.
[<http://www.expressen.se/kvallsposten/volontarer-utbranda-svart-att-ga-hem/>. Hämtat: 2016-04-28].
- Skånska Dagbladet. (2016) Inga flyktingar vid Hyllie station. *Skånska
Dagbladet*. [<http://www.skd.se/2016/01/04/ingaflyktingar-vid-hyllie-station>. Hämtat: 2016-04-26]
- Spurk, Christoph (2010) Understanding Civil Society. I Paffenholz, Thania
(red.), *Civil society and Peacebuilding: a critical assessment*. London:
Lynne Rienner Publishers Inc.
- Val.digital. (2020) Medelvärden för Sverigedemokraterna. *Val.digital*.
[<https://val.digital/Party-SD/> Hämtat: 26-11-20]
- Wilson, John (2000) "Volunteering" *Annual Review of Sociology*, Vol. 26

Del 4

Förskjutningar i rättssäkerheten

(O)säkerhet som politiskt mål och verktyg: Migrationsverkets fängelselika förvar

Annika Lindberg

Inledning

På Migrationsverkets förvar sitter utländska medborgare som frihetsberövats i väntan på utredning eller deportation. Under de senaste åren har vi sett ett ökat politiskt fokus på myndigheternas så kallade återvändandearbete (hädanefter deportationsarbete) i Sverige. Detta har bland annat inneburit att förvaren har fått en mer framträdande roll i den migrationspolitiska debatten. Utöver utökad kapacitet har förvaren genomgått en gradvis förskjutning från en mottagningslik till en mer säkerhetsorienterad verksamhet. I detta kapitel redogör jag för hur denna utveckling, som trappats upp sedan 2014 års utredning av förvarsverksamheten, tagit sig uttryck i praktiken, och argumenterar för att säkerhetsorienteringen av förvaren bidragit till att göra tillvaron mer *osäker* för frihetsberövade personer.

Förskjutningen mot en mer säkerhetsorienterad hantering av gräns- och migrationspolitiska frågor har pågått sedan 1990-talet (Abdelhady m.fl. 2020). När jag talar om utvecklingen de senaste åren hänvisar jag dock till de politiska och organisatoriska initiativ som tagits i syfte att professionalisera förvarsverksamheten, som enligt deltagare i den studie jag ska presentera i det följande pågått sedan tidigt 2010-tal och som drivits på av ett ökat politiskt fokus på deportationer från 2015 och framåt. I detta kapitel diskuterar jag således både den strukturella och politiska kontext som möjliggör att personer som hotas av deportation behandlas som ett säkerhetshot, och presenterar några aktuella exempel på hur denna politiska logik tar sig uttryck inom förvarsverksamheten.

Kapitlet är baserat på ett politiskt etnografiskt forskningsprojekt (se Gustafsson & Johannesson 2016), som genomfördes under hösten 2017 inom ramen för min doktorsavhandling om deportationsprocesser i Danmark och Sverige. Jag genomförde kvalitativa intervju- och observationsstudier i en av Migrationsverkets sex förvarsenheter¹, samt intervjuer med personal på ytterligare tre förvar. Studien fokuserade på Migrationsverkets personal,

¹ Av anonymiseringskäl benämns inte förvaret vid namn, och samtliga forskningsdeltagare har också tilldelats pseudonymer. Förvarsenheten där jag genomförde en längre observationsstudie omnämns hädanefter med versalt F, "Förvaret", medan förvaren i allmänhet anges med gemen f, "förvaren".

vilka kan förstås som gräsrotsbyråkrater (Lipsky 1980) som har betydande tolkningsutrymme i hur de utövar makt och kontroll över frihetsberövade personer. Under mitt fältarbete följde jag med förvarets personal i deras arbete, studerade deras rutiner och interaktioner med förvarstagna personer, och lät dem reflektera över sitt arbete i intervjuer. Medan våra samtal kunde handla om det dagliga arbetet på förvaret, personalens interaktioner med de förvarstagna och deportationsprocessens praktiska och etiska dilemman, fokuserar jag i detta kapitel särskilt på personalens reflektioner omkring säkerhet inne på förvaren. De utvalda citaten återspeglar utbredda hållningar, men gör inte anspråk på att vara allmänt generaliserbara. För att korrigera den verklighetsbeskrivning som framhålls av Migrationsverkets personal, använder jag mig även av tidigare forskning som lyfter fram förvarstagna personers perspektiv (se DeBono m.fl. 2015; Häyhtio m.fl. 2020; Khosravi 2016).

Kapitlet beskriver alltså hur förvarets personal uttolkar och tillämpar sitt mandat att utöva makt och tvång för att upprätthålla ordning och säkerhet inne på förvarsenheterna. Det är min förhoppning att kapitlet ska bidra till att problematisera dessa praktiker, och till en kritisk debatt om förvarens systematiska skadeeffekter och deras plats i svensk migrationspolitik.

Förvar och kriminaliseringen av människor

Personer som saknar rätt att vistas i ett land kan enligt internationell och nationell rätt frihetsberövas medan deras identitet fastslås eller medan de inväntar deportation². Institutionerna där de hålls frihetsberövade är ofta förlagda i gamla fängelser, militära förläggningar eller vårdinstitutioner. De kan beskrivas som fängelser för personer som inte begått något brott. I Sverige kallas dock dessa institutioner för *förvar*. Shahram Khosravi (2016) har uppmärksammat hur ordet förvar representerar en byråkratisk, avhumaniserad rationalitet, där frihetsberövade människor reduceras till kroppar som förvaras i väntan på vidare transport. Mycket riktigt är förvarens syfte, till skillnad från fängelser, slutenvård och andra låsta institutioner, *inte* att omhänderta eller behandla frihetsberövade personer, utan att hålla dem tillgängliga för utredning eller deportation. Förvaren bidrar på så vis både symboliskt, juridiskt och materiellt till att konstruera en gräns mellan medborgare och så kallade anti-medborgare (Jansson 2016), och för att kontrollera och deportera de senare.

Internationell forskning har visat att förvar är ett dyrt och ineffektivt verktyg för att kontrollera migration, som dessutom har långtgående negativa konsekvenser för förvarstagna personers liv, hälsa och rättigheter (Mainwaring

2 Europakonventionen (art. 5) tillåter frihetsberövanden av så kallad administrativ karaktär under vissa omständigheter, såsom för att möjliggöra genomförandet av ett migrationsrättsligt beslut om deportering. I Sverige regleras förvaren under utlänningslagens kap. 10. Villkoren för förvaren regleras i EU:s återvändandenedirektiv och mottagandenedirektiv, där det understryks att personer som berövats enligt utlänningslagen inte ska likställas personer som begått brott.

& Silverman 2017; Robjant m.fl. 2009). Den globala expansionen av fängelselika förvar har därför i stället förklarats med att dessa institutioner fyller en symbolisk funktion för stater som försöker visa att de kontrollerar sina gränser genom att skapa en kategori av så kallade illegala invandrare som en sorts medborgarskapets antites. Stater kan sedan utöva makt över dessa antimedborgare genom att frihetsberöva dem, frånta dem deras rättigheter, och deportera dem. De som drabbas hårdast av denna politik är rasifierade personer från det så kallade globala syd; därför har förvaren diskuterats som en del av en global apartheidstruktur med historiska rötter i kolonialismen som systematiskt utesluter en majoritet av världens befolkning från resurser och rättigheter (Besteman 2019). Den globala apartheidstrukturen rättfärdigas genom att personer som utmanar den genom att migrera framställs som kriminella (kriminalisering) och som ett hot mot staters ordning och säkerhet (säkerhetisering) (Franko Aas 2019). Den brittiska kriminologen Mary Bosworth (2018) har kallat förvaren en sorts fängelse för personer som bestraffas inte för vad de gjort utan för *vilka de är*. Förvar och förvarstagbarhet fyller således både en symbolisk och juridisk funktion där oönskade kroppar främmandegörs och kriminaliseras för att sedan kunna bestraffas och uteslutas.

Undersökningen som presenteras i detta kapitel är som sagt genomförd i en tid där förvarstagande och deportationer fått en framträdande roll i svensk migrationspolitisk debatt och framställts som centrala för att upprätthålla ordning och säkerhet (Abdelhady m.fl. 2020). Sammankopplingen av migration och säkerhet är i sig ingenting nytt, vare sig i Sverige eller Europa (Jansson 2016). Dock har de senaste årens förskjutning mot en mer restriktiv migrationspolitik fått konsekvenser för förvarsverksamhetens organisation, för vardagen inne på förvaren, och för hur frihetsberövade personer behandlas. Jag ska nu beskriva dessa förskjutningar.

(O)säkerhet och förändrad maktutövning på Migrationsverkets förvar

Det är meningen att det ska vara så mottagningslikt som möjligt, och så lite ingripande som möjligt samtidigt som det är en låst institution. Och det är ju extremt ingripande. Det är svårt att veta hur man ska få till det det är ju inget hem, det är det inte. Men vi kan försöka få det att se lite hemtrevligt ut.

Så beskriver Harald, en medarbetare på Förvaret där denna studie genomfördes, de inneboende spänningsförhållanden som präglar förvarsverksamheten. Utlänningslagen (2005:716, 11 kap. 1 §, 2 st.) anger att förvarsverksamheten ska utformas "på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter". Det paradoxala i att försöka skapa en "hemtrevlig" och relativt fri miljö inne på en låst institution fångas i Haralds citat. Den inneboende motsättningen mellan målsättningen att säkra en "human och

värdig” (DeBono m.fl. 2015: 19) behandling av frihetsberövade personer, och de ingripande åtgärder som frihetsberövade och deportationshotade personer utsätts för, genomsyrar förvarsverksamhetens utformning.

Förvar kan se ut på många olika sätt och drivas av olika aktörer. I vissa länder drivs de av polis eller militär, i andra av privata säkerhetsbolag. I Sverige drivs förvaren av Migrationsverket, som övertog ansvaret från Polismyndigheten år 1997 efter kritik om missförhållanden och inhuman behandling av de förvarstagna (Khosravi 2009). Syftet med de nya, civilt administrerade förvaren var att verksamheten skulle förläggas i särskilda lokaler där de förvarstagna personerna skulle bemötas ”humant och med respekt” (prop. 1996/97: 147). Tanken var också att användningen av tvångsmedel skulle minimeras när ansvaret övergick till en civil aktör, samtidigt som ändamålet för förvarsverksamheten – att hålla förvarstagna personer tillgängliga för deportation – fortsatt skulle säkerställas. När de först övertogs av Migrationsverket ingick förvaren under verksamhetsområdet Mottagning. Det vill säga, verksamheten betraktades som en logistisk fråga om förvarande inför deportation. Utvecklingen av förvarsverksamheten har därefter speglat förändringar i det politiska klimatet genom åren. Under min observationsstudie beskrev personal som arbetat länge inom verksamheten att de bevittnat hur nya avdelningar öppnats för att snart stängas ner igen, och om hur förvaren ömsom framställts som inhumana och därför politiskt ohållbara, och ömsom försvarats som en viktig byggsten i en reglerad migrationspolitik, beroende på det politiska styret och den allmänna opinionen. De beskrev också hur förvaren gradvis professionaliserats genom åren. Professionaliseringen betydde att verksamheten skulle bli mer enhetlig, förutsägbar och regelstyrd: det infördes bland annat tydligare regler kring tvångsåtgärder, och förvarens personal fick gradvis en tydligare roll i den så kallade återvändandeprocessen. Som ett led i denna utveckling blev Förvarsverksamheten år 2015 ett eget verksamhetsområde och fick en nationell avdelningschef med bakgrund i kriminalvården. Detta, samt deportationspolitikens alltmer framträdande roll i svensk migrationspolitik från och med 2015, menade personalen resulterade i en stramare reglerad förvarsverksamhet. Dessutom fördubblades förvarsplatserna mellan åren 2014 och 2019, och förvaren upptog år 2019 närmare en tredjedel av budgeten för återvändande (Riksrevisionen 2019). I dag driver Migrationsverket sex förvarsenheter med totalt 528 platser. År 2019 frihetsberövades 4 144 personer³.

Liksom citatet från Harald antyder, strävar Migrationsverkets förvarsverksamhet efter att balansera en hård yta med en relativt mjuk insida. Detta

3 Beslut om förvar kan fattas av Migrationsverket, polisen eller en domstol, och varar initialt i två veckor men kan förlängas med två månader i taget upp till tolv månader. Genomsnittstiden som enskilda personer sitter frihetsberövade är 27–28 dagar, men när en person frihetsberövas vet de i regel inte hur lång tid de kommer att hållas kvar. Förvarsbeslutet upphävs när en utvisning blir möjlig, alternativt om personen i fråga får utvisningsbeslutet upphävt eller det visat sig praktiskt omöjligt att genomföra ett utvisningsbeslut.

återspeglas både i byggnadernas arkitektur och i vardagens utformning inne på förvaren. På Förvaret där denna studie genomfördes utgjorde byggnaden ett så kallat skalskydd, med höga väggar med inåtlutande galler ovanpå, plexiglasbeklädda fönster, och övervakningskameror som syftade till att förhindra rymningsförsök eller skadegörelse. Förvarstagna personer kunde endast vistas på den öppna innergården under bestämda tider (under övervakning av personal), men hade fri tillgång till ett begränsat rökområde omgärdat av galler. Invärtes var byggnaden indelad i flera avdelningar, där frihetsberövade personer kunde röra sig omkring relativt fritt, med delade sovrum, gemensamma badrum, datorrum, gym, uppehållsrum och matsal. De öppna gemensamma utrymmena var tänkta att ge de förvarstagna så mycket frihet som möjligt inne på avdelningarna, samtidigt som det gjorde det möjligt för personalen att hålla dem under konstant uppsikt. Förvarstagna personer var begränsade till dessa gemensamma utrymmen, men personalen kunde röra sig mellan avdelningarna samt in och ut ur de utredningsrum som användes för möten med polis, handläggare, juridiska ombud och utomstående besökare, med hjälp av kodförsedda passerkort. Ljudet av kodlås och armerade dörrar som slog igen utgjorde därför en konstant påminnelse om spänningsförhållandet mellan öppenhet och inlåsning.

Personalen på Förvaret beskrev det som att de hade tre huvuduppgifter inne på förvaren. Den första var att skapa vad de förstod som en säker miljö för såväl förvarstagna som personal, vilket bland annat innebar att de flera gånger per dag skulle genomföra ronder där de inspekterade byggnaderna, inklusive de förvarstagnas rum, och räknade de förvarstagna. Ibland visiterade de även förvarstagna personer och deras ägodelar, särskilt när de misstänkte att flyktförsök planerades. I säkerhetsarbetet ingick även att förebygga självskadebeteende och uppförande som kunde störa "ordningen och säkerheten". Vid inskrivning på Förvaret genomgick varje förvarstagen person en så kallad suicidscreening, genomförd av ordinarie personal (som inte var utbildad vårdpersonal men som enligt riktlinjer skulle ha genomgått en intern utbildning om psykisk ohälsa). Medarbetares uppfattning om avvikelser i de förvarstagnas humör, om deras reaktioner på sin situation, och deras allmänna hälsotillstånd noterades även skriftligt och diskuterades på mötena där personalen bytte skift. Personalens andra ansvarsområde rörde sociala och praktiska uppgifter, som att tillhandahålla och reglera förvarstagnas måltider och sovplatser, samt att erbjuda aktiviteter, såsom yoga eller bakning. Syftet med dessa aktiviteter var enligt Förvarets aktivitetsansvariga, Hanna, att "mildra de negativa effekterna av inlåsningen" samt att distrahera förvarstagna personer från det överhängande hotet om deportation och den osäkra framtid som väntade dem (se också Canning 2019). Den tredje uppgiften var att handlägga förvarsbeslut och deportationsärenden i de fall där Migrationsverket var handläggande myndighet. Personalen förklarade för mig att frågan om återvändande och de förvarstagnas inställning till att

deporteras helst skulle genomsyra varje konversation mellan förvarspersonal och förvarstagna personer (Lindberg & Edward, kommande).

Trots dessa målsättningar för förvarspersonalens arbete uppgav flera anställda att de upplevde sin arbetsroll som motsägelsefull och oklar. Jaromir uttryckte detta på följande sätt:

Vi ska ju inte göra något med dem, inte återsocialisera eller rehabilitera dem, och det är också skillnaden mot andra institutioner där folk är frihetsberövade. Det låter hårt och kanske avhumaniserande, men termen förvar stämmer ju väl. Vi förvarar dem bara här, vi ska se till att de finns här. Men vi ska inte försöka hjälpa dem.

Personalen skulle, med deras egna ord, representera "det goda och det onda samtidigt": de skulle verkställa myndighetsbeslut, samtidigt som de skulle försöka mildra de drastiskt negativa effekterna av dessa beslut för enskilda förvarstagna och upprätthålla "goda relationer" inne på Förvaret. Denna uppgift hanterades olika personalen emellan. Medarbetarna hade olika bakgrund⁴: några var socialarbetare, några hade tidigare erfarenhet av att arbeta inom låst verksamhet såsom slutenvård eller fängelser, medan andra kom direkt från universitetsstudier inom juridik, mänskliga rättigheter, eller samhällsvetenskaperna. Somliga hade en mer relationell tillgång till arbetet, andra en mer säkerhets- respektive juridiskt orienterad syn på sin roll. Utöver att rekrytera från en diversifierad yrkesbakgrund har Migrationsverket, liksom Shahram Khosravi (2009; 2016) tidigare noterat, eftersträvat att anställa personer av olika nationell och etnisk bakgrund. Personal med utländsk bakgrund ansågs attraktiva för sin språkliga och förmodade (mång)kulturella kompetens, som förväntades underlätta kommunikationen med förvarstagna och även själva deportationsprocessen (ibid.). På Förvaret uppgav dock flera av de medarbetare som hade minoritetsbakgrund att de hade upplevt rasism från kollegor, som bland annat misstänkt dem för att ha skapat alltför nära relationer till förvarstagna personer som talade samma språk. Dessa medarbetare tillskrevs alltså en viktig roll i arbetet med att disciplinera och deportera förvarstagna, samtidigt som de misstänkliggjordes för att komma dem "för nära". Detta illustrerar hur förvaren är en plats där medborgarskapets gränser och villkor ständigt förhandlas.

Även om flera medarbetare på Förvaret uttryckte uppskattning för sitt arbete, särskilt de som arbetat där en längre tid, förblev det en relativt impopulär arbetsplats jämfört med andra enheter på Migrationsverket. Enhetschefen på Förvaret, Klara, medgav i en intervju att "vi tar lite vad vi får här, och just nu är det många som kommer från Kriminalvården". Rekryteringen från Kriminalvården och annan låst verksamhet var en av de faktorer som omnämndes när personalen beskrev utvecklingen mot

⁴ Formellt krävdes gymnasiekompetens för att arbeta som handledare med den praktiska verksamheten, och högskoleutbildning, företrädesvis i juridik eller samhällsvetenskap, för att arbeta som handläggare.

en mer professionaliserad, säkerhetsorienterad – och kriminaliserande – förvarsverksamhet. Förskjutningen tog sig uttryck dels i fysiska förhållanden och rutiner, dels i personalens träning och arbetssätt. Nedan följer några exempel.

Säkerhetsorienteringen av miljö och arbetsrutiner

På samtliga förvar där jag intervjuade medarbetare noterade de en gradvis förskjutning från en mottagningslik förvarsmodell mot en mer säkerhetsorienterad struktur. Flera medarbetare uppgav att de fått striktare rutiner för tätare översyn av byggnaderna, för inräkning och kontroll av förvarstagna, samt för visitation av utrymmen och förvarstagna personer. Efter Migrationsverkets interna utredning av förvarsverksamheten 2014 vidtogs en åtgärdsplan som bland annat innebar att varje förvar fick ett särskilt säkerhetsteam, och personalen utrustades med larmcentral och kommunikationsradio. På Förvaret där jag genomförde observationsstudien var personalen enligt en ny rutin inte tillåtna att vara ensamma med förvarstagna personer utan skulle alltid röra sig runt på avdelningarna två och två. Deras efterlevnad av de olika säkerhetsrutinerna skulle noteras i en loggbok inne på personalens kontor. Klara, enhetschefen, kom själv från Kriminalvården, och ansåg att den tidigare bristen på säkerhetstänk var oprofessionell. "Säkerhet betraktas som ett fult ord, men det handlar ju egentligen om att man ser över tryggheten för alla som är här." Enligt Klara fanns således inget motsatsförhållande mellan säkerhet och omvårdnad; tvärtom ansåg hon att de nya reformerna och rutinerna skulle öka tryggheten för både förvarstagna personer och personal.

I praktiken upplevde dock personalen att de nya rutinerna gjorde deras arbete mer fokuserat på kontroll än på relationsarbete. Säkerhetsutrustningen och rutinerna signalerade ett misstänkliggörande som riskerade att öka konfliktnivån mellan förvarstagna personer och personal, snarare än att skapa trygghet, menade vissa. Inne på avdelningarna utgjorde kommunikationsradion ett ständigt bakgrundsljud. Ofta var dessa bara ett anrop till en medarbetare, eller en falsk larmsignal när en dörr mellan utrymmena stått öppen för länge, men de bidrog till en atmosfär av misstänksamhet och förebådande. Under tiden för min fältstudie 2017 cirkulerade även rykten om att Migrationsverket planerade att införa arbetskläder som skulle göra personalen mer igenkännbara inne på förvaren. De flesta medarbetare var dock kritiska till arbetskläder, som riskerade ett uniformsliknande intryck och därmed skapa ytterligare auktoritet och distans i förhållande till de förvarstagna. Elmira, en medarbetare, förklarade för mig:

Det gör något med folk när de får på sig en uniform, tror jag. De distanserar sig, blir lite mer som plitar. Samma sak med komradion. Förr hade vi bara telefoner med larm, men allt det här gör det mer häkteslikt. Det är svårt att säga vad som leder till vad. Vi

har en ny chef från Kriminalvården och har fått mer säkerhet, vi har fler rymningar och ett tuffare klientel med mer problem. Men det är omöjligt att säga vilket som föder det andra.

Utöver stramare regler och säkerhetsorienterade rutiner för den dagliga verksamheten, skulle personalen nu även tränas i att använda våld- och tvångsmedel, vilket också påverkade relationsbygget inne på förvaret.

Användning av tvångsmedel

Medarbetare framhöll gärna hur trygghet inne på förvaren skapades genom så kallad dynamisk säkerhet, vilken byggde på relationellt arbete. Genom att försöka skapa kontakt, bygga relationer till de förvarstagna och få dem att känna sig "sedda och hörda", menade personalen att de blev bättre på att känna av stämningen, förutspå bråk, och till och med få hjälp av förvarstagna personer att avslöja planerade flyktförsök. Relationellt arbete skapade en tryggare miljö för alla, menade de; samtidigt användes relationsbyggandet också som ett medel för att disciplinera och kontrollera förvarstagna personer, och för att förhindra motstånd inne på förvaret eller i deportationsprocessen (Canning 2019).

För att utöva kontroll inne på förvaren har Migrationsverkets personal även så kallad laga befogenhet att använda tvångsåtgärder, inte bara vid situationer av nödvärn utan även för att exempelvis förhindra flyktförsök, samt för att säkerställa "ordningen och säkerheten i lokalen" (11 kap. 6 § utlänningslagen). Redan i 2011 års Förvarsutredning (SOU 2011:17: 323) angavs att Migrationsverket borde se till att "i vart fall viss personal [...] har kompetens att tillgripa våld eller tvång" för de fall när fysiska konfrontationer utbröt inne i förvarslokalerna eller vid flyktförsök. Utredningen anger även att det bör undvikas att polis tillkallas vid mindre bråk eller att förvarstagna personer alltför lättvindigt omplaceras i Kriminalvårdens häkten, vilket utgör en oproportionerligt ingripande åtgärd (SOU 2011:17). Inne på Förvaret var dock de flesta medarbetare inte utbildade i att använda våld eller andra tvångsmedel, men detta var under mitt fältarbete på förvaret på väg att ändras. Kurser anordnades både centralt och på varje enskilt förvar i självskydd och användning av larm och tvångsmedel. Detta skulle förbereda personalen för att fysiskt gripa in och förhindra konflikter mellan förvarstagna personer, eller mellan förvarstagna och personal.

Förvarets personal förhöll sig ambivalenta till denna nya säkerhetsträning. Några av dem var oroliga för att användningen av tvångsmedel skulle undergräva det relationella arbetet och bidra till att trissa upp konfliktnivåerna och antagonismen mellan personal och förvarstagna personer, snarare än att skapa ordning. Margareta, en medarbetare som arbetat länge på Förvaret, berättade för mig att "tidigare hade vi på förvaren ingen träning i hot och våld. Vi jobbade bara med dynamisk säkerhet, var duktiga på att prata med folk, och löste situationer så. Men nu övar vi på hur vi ska agera vid hot och våld".

Hon hade i stället föredragit vidare utbildning i hur personalen skulle bemöta och hantera psykisk ohälsa och missbruksproblematik, vilket hon upplevde hade blivit vanligare bland förvarstagna personer. En annan medarbetare, Hans, förklarade:

Man får folk att reagera med de medel de har, och detta tror jag faktiskt föder mer våld. I de situationer när det uppstår kan det också vara personalen som triggat det. Vi använder det vi blir bra på, om man säger så. Så om man inte ger några andra verktyg utan bara det våldsamma ...

Margareta, Hans, och fler med dem, ansåg också att säkerhetsträningen riskerade att komma i konflikt med målsättningen om att förvarsverksamheten ska vara så lite ingripande mot den enskilde som möjligt. Andra medarbetare välkomnade dock den professionalisering och ökade reglering och harmonisering av verksamheten som de senaste årens utveckling medfört. Martin, som själv hade en bakgrund inom militären, hävdade till exempel:

Jag har inget emot säkerhetsanordningar. Om det gör det säkrare för dem och för oss att vi sätter handfängsel på dem när vi åker med dem till tandläkaren, vad är det då för fel med det? Sen behöver vi ju inte ha pepparspray och batonger [...] Men de säger då är det som att de är frihetsberövade men ja de *är* ju frihetsberövade, det är ju liksom därför de är här! De har ändå mycket mer rättigheter här än i ett fängelse, de har tillgång till internet och telefoner, och de är inte inlåsta i celler.

Dessa olika förhållningssätt till användningen av tvångsmedel illustrerar personalens ambivalenta attityder till den mer säkerhetsorienterade inriktningen på deras arbete. Även i Förvarsutredningen (SOU 2011:17: 283) konstateras att ökad tillgång till tvångsmedel (i detta fall handfängsel) leder till att dessa används i större utsträckning; en utveckling som fruktades av flertalet medarbetare men samtidigt välkomnades av andra.

Som ytterligare ett steg i att öka förvarspersonalens möjligheter att hantera upplevda hot mot ordning och säkerheten inne på förvaren utan att behöva tillkalla polisen eller Kriminalvården beslutades år 2013 att isoleringsceller, eller så kallade avskiljningsrum, skulle introduceras på varje förvarsenhet. Utlänningslagens 11 kap. 7 § anger att en person får avskiljas upp till 72 timmar om de anses äventyra ordningen och säkerheten på förvaret. Även personer med självskadebeteenden eller suicidrisk riskerar att placeras i avskiljning för observation. Det rådde dock påtaglig osäkerhet bland personalen jag träffade och talade med om hur avskiljningsavdelningen skulle användas, och hur isolerade personer skulle behandlas. Ett exempel som illustrerar denna osäkerhet och hur den riskerade påverka förvarstagna personer var en diskussion som uppstod omkring en ung man som placerats i avskiljning på Förvaret under tiden för mitt fältarbete.

En kväll när jag anlände till Förvaret hamnade jag i en diskussion bland några medarbetare om en incident som just inträffat i en av avskiljningscellerna. Harald förklarade att en man hade isolerats efter att ha "käftat emot personalen" vid flera tillfällen och "slängt en kaffe i golvet så att det skvätte på dem". Personalen var dock osäker på hur mannen skulle hanteras i avskiljningen eftersom han tidigare uppträtt aggressivt mot personalen. Harald berättade att det hade uppstått ett problem när mannen hade bett om att få besöka badrummet en halvtimme tidigare. De två medarbetarna som hade i uppdrag att vaka över honom ville tvinga honom att kissa med öppen dörr för att han inte skulle ha möjlighet att skada sig själv inne i badrummet. Detta trots att mannen inte uppvisat något tecken på självskadebeteende. Mannen vägrade, då han fann detta kränkande. Han tvingades i stället urinera på golvet inne i avskiljningsrummet och gavs en mopp och städhink för att städa upp efter sig. Harald och hans kollegor var nu i färd med att diskutera hurvida de borde ha städat upp efter honom i stället, eftersom det funnits en risk att han skulle använda städverktygen mot personalen. Detta hade han dock inte gjort.

Incidenten illustrerar hur förvarspersonalens osäkerhet i relation till användningen av tvångsmedel – även om de i just denna situation hävdade att de använt sin makt av omsorg för mannens egen säkerhet – riskerar resultera i kränkande och ingripande behandling. Personalen som närvarat vid incidenten blev kritiserade av sina kollegor för hur de hanterat situationen, men ingen formell uppföljning gjordes. Under mitt fältarbete kritiserade medarbetare också ofta de vaga regleringarna kring användningen av tvångsmedel och menade att de saknades praxis, rutiner och erfarenhet på området. Kritiken understöds av Justitieombudsmannen (2018), som vid upprepade tillfällen kritiserat förvarsverksamheten för att avskiljningsbeslut fattas utan tydlig individuell bedömning och på otillräckligt omotiverade grunder.

De tvivel som uppstod bland Förvarets personal omkring frågan om avskiljning avspeglar några av förvarsverksamhetens inneboende spänningar. Förvarstagna personer är inte frihetsberövade för att de begått kriminella handlingar och utgör inte ett hot mot sig själva eller andra. Ändå har myndigheternas hantering av dem genomgått en gradvis förskjutning mot en mer säkerhetsorienterad verksamhet, som å ena sidan återspeglar politiska och ideologiska strömningar där migration alltsedan 1990-talet kommit att diskuteras som ett säkerhetshot, men som å andra sidan drivits på av organisatoriska förändringar. I detta avsnitt har jag fokuserat på de reformer som Förvarets personal identifierat som viktiga led i förvarsverksamhetens utveckling från omkring 2015. De säkerhetsorienterade reformerna motiverades av ett behov av att skapa ordning och öka enhetligheten och rätts-säkerheten på förvaren, men har i praktiken skapat nya former av *osäkerhet* och resulterat i att förvarstagna personers värdighet, rättigheter och autonomi begränsas. I den avslutande diskussion som följer argumenterar jag för att osäkerheten på förvaren ska förstås inte bara som ett led i en alltmer restriktiv

och kriminaliserande migrationspolitik, utan som en del av förvarens inneboende logik och funktion.

Avslutande diskussion

I detta kapitel har jag beskrivit hur den alltmer säkerhetsfokuserade inriktningen på Migrationsverkets förvarsverksamhet har påverkat personalens arbete och vardagens utformning inne på förvaren. Förvaren har å ena sidan fått en framträdande roll i svensk politisk debatt som en normaliserad del av en restriktiv, deportationsorienterad signalpolitik som framställer personer som hotas av deportation som ett hot mot samhällets välfärd och säkerhet (Franko Aas 2019). Å andra sidan råder påtaglig okunskap om deras faktiska funktion och om villkoren för personer som frihetsberövats på obestämd tid enbart på grund av vilka de är. Osynliggörandet av dessa människors liv, perspektiv och berättelser bidrar till den avhumanisering som dagens alltmer restriktiva och repressiva migrationspolitik vilar på. Förvaren kan alltså förstås som en av de verksamheter där förskjutningen mot en mer kriminaliserande och säkerhetsorienterad svensk migrationspolitik tar sig uttryck. För att återknyta till denna antologis syfte, har jag i detta kapitel diskuterat effekterna av denna signalpolitik för berörda individer och för dem som tillämpar politiken, som i det här fallet är förvarens personal.

Jag har i kapitlet beskrivit hur en kombination av professionalisering av förvarsverksamheten och politisering av förvaren som en del i deportationsprocessen resulterat i att förvaren alltmer kommit att likna fängelser. Detta har påverkat personalens arbetsroll och deras dagliga interaktioner med förvarstagna personer. De säkerhetsorienterade förändringarna, som officiellt syftat till att skapa ökad ordning och säkerhet, har i stället skapat nya ytor för konflikter och osäkerhet, och har närt kriminaliseringen av frihetsberövade personer som hotas av deportation. Att förvarspersonalens arbetsplats har rört sig i en mer säkerhetsorienterad riktning och alltmer kommit att likna regelrätt fängelseverksamhet har även diskuterats i media (Lodin 2017), men utan att vinna gehör bland Migrationsverkets ledning. I denna avslutande diskussion reflekterar jag över hur dessa förskjutningar kan förstås. Till min hjälp tar jag utgångspunkt i internationell forskning som lyfter fram förvarens symboliska roll i att framställa oönskade icke-medborgare som ett hot mot samhällets ordning och säkerhet, vilket i sin tur rättfärdigar att deras rättigheter, värdighet och möjlighet att delta i samhället tas ifrån dem. Här är vittnesmålen från förvarstagna personer avgörande för att förstå förvarens skadliga konsekvenser – och behovet av att därför avskaffa dem.

Tidigare forskning och redogörelser baserade på vittnesmål från förvarstagna personer, i Sverige (DeBono m.fl. 2015; Khosravi 2016) såväl som internationellt (Boochani 2018; Griffiths 2013), har visat att förvar upplevs som kriminaliserande, avhumaniserande och fysiskt och psykiskt belastande av dem som frihetsberövats. Förvar är platser där kränkande behandling

förekommer på regelbunden basis, och förvarstagna personers hälsa, fri- och rättigheter äventyras (Ryo 2019). Förvarstagna drabbas även i stor utsträckning av hälsoproblem såsom oro, stress, depression, apati och svårigheter att sova. Dessa psykiska och fysiska skadeverkningar är direkt orsakade av det faktum att de är frihetsberövade och/eller att frihetsberövandet förvärrar trauman och begränsar deras tillgång till hälso- och sjukvård (von Werthern m.fl. 2018). Förvarens hälsorisker har inte minst synliggjorts under 2020 års pandemi, vilket har dokumenterats i en forskningsrapport utarbetad inom ramen för Asylkommissionen (Häyhtiö m.fl. 2020). Deras skadeverkningar ska dessutom ses i ljuset av att förvar visat sig vara ett ineffektivt verktyg för att kontrollera migration (Mainwaring & Silverman 2017). De mänskliga och samhälleliga kostnaderna för den symbolpolitik som förvaren utgör en del av är alltså avsevärda.

Förvarens alltmer säkerhetsorienterade och fängelselika intryck måste ses mot bakgrund av att förvarstagna personer upplevt sig misstänkliggjorda och behandlade som kriminella redan innan dessa reformer genomfördes. Förvar har ofta beskrivits vara värre än fängelse, då det överhängande hotet om deportation skapar stress och osäkerhet inför framtiden, och då de förvarstagna är väl medvetna om att endast *vissa* utländska medborgare frihetsberövas, och således upplever både diskriminering och stigmatisering (Bosworth 2018). De medarbetare som hörts i denna studie sa sig vara väl medvetna om att de förvarstagna inte var kriminella och underströk vikten av att upprätthålla goda relationer med förvarstagna, men det finns i sig inget motsatsförhållande mellan säkerhets- och omsorgsorienterade logiker och maktmedel. Detta kan exemplifieras av incidenten med mannen som tvingades kissa med öppen dörr inför personalen på grund av deras (ogrundade) rädsla att han skulle skada sig själv. Liksom tidigare forskning har påvisat (Borrelli & Lindberg 2020; Canning 2019; DeBono m.fl. 2015; Khosravi 2016) är Sveriges förvarsverksamhet ett exempel på hur ”humanitet och värdighet” går hand i hand med disciplinering och kontroll av frihetsberövade och deportationshotade personer.

Internationell forskning visar entydigt på förvarens negativa effekter på frihetsberövade personers fysiska och psykiska hälsa och hur de riskerar urholka deras rättigheter. I detta kapitel har jag beskrivit hur några av dessa skadeverkningar har ökat genom den alltmer restriktiva och säkerhetsorienterade regleringen av svensk förvarsverksamhet. (O)säkerheten på förvaren i Sverige behöver därför fortsatt problematiseras och kritiskt granskas. Samtidigt har forskning visat att materiella och organisatoriska reformer av förvaren är otillräckliga för att förhindra eller förmildra deras negativa påverkan på frihetsberövade personer (Canning 2019). Detta ska givetvis inte tas som en ursäkt för stater att undgå att säkra förvarstagna personers rättigheter och skäliga materiella villkor. Dock är den grundläggande frågan vi bör ställa inte huruvida civil personal bör ha kommunikationsradio

och träna våldstekniker för att skapa ”ordning och säkerhet” på förvaren, utan hur vi kommit att acceptera att personer som inte utgör en fara för sig själva eller andra fångslas och utsätts för ingripande, kränkande åtgärder som skadar deras hälsa samt undergräver deras autonomi och rättigheter. Med andra ord bör vi ifrågasätta förvarens existens och arbeta för deras avvecklande som ett migrationspolitiskt verktyg (Canning 2019; Kalir & Cantat 2020). Liksom andra författare i denna antologi visar, bör vi vidta åtgärder som återupprättar människors rättigheter och värdighet – oavsett uppehållsrättslig status.

Lästips

- Boochani, Behrouz (2018) *No Friend but the Mountains*. Sydney: Picador/Pan Macmillan.
- Häyhtiö, Sofia, Lindberg, Annika, Lundberg, Anna & Rundqvist, Elisabet (2020) *Frihetsberövade människor i Coronakrisen*. [<https://www.farr.se/images/pdf/2020/Asylkommissionen-rapport-Frihetsberovade-manniskor-i-coronakrisen-2020-2.pdf>]
- Persson, Anna & Shaon Chakraborty (2015) *Förvaret*. [<http://www.forvaret.se/om-filmen/press/>, hämtat 2020-10-01]

Referenslista

- Abdelhady, Dalia, Gren, Nina & Joormann, Martin (red.) (2020) *Refugees and the Violence of European Welfare Bureaucracies*. Manchester: Manchester University Press.
- Besteman, Catherine (2019) Militarized Global Apartheid. *Current Anthropology*, 60(S19): S26–38.
- Boochani, Behrouz (2018) *No Friend but the Mountains*. Sydney: Picador/Pan Macmillan.
- Borrelli, Lisa Marie & Lindberg, Annika (2020) Paperwork performances: Legitimizing state violence in the Swedish deportation regime. *Journal of Legal Anthropology*, 3(2): 50–69.
- Bosworth, Mary (2018) Affect and Authority in Immigration Detention. *Punishment & Society*, 21(5): 542–559
- Bosworth, Mary & Slade, Galvin (2014) In Search of Recognition: Gender and Staff–Detainee Relations in a British Immigration Removal Centre. *Punishment & Society*, 16(2): 169–86.
- Canning, Victoria (2019) *Supporting Sanctuary: Addressing harms in British, Danish and Swedish Asylum Systems*. Calverts Co-operative.
- DeBono, Daniela, Rönqvist, Sofia & Magnusson, Karin (2015) *Humane and Dignified?: Migrants’ Experiences of Living in a ”State of Deportability” in Sweden*. Malmö: Malmö universitet.

- Filges, Trine, Montgomery, Edith & Kastrup, Marianne (2018) The Impact of Detention on the Health of Asylum Seekers: A Systematic Review. *Research on Social Work Practice*, 28(4): 399–414.
- Franco Aas, Katja (2019) *The Crimmigrant Other: Migration and Penal Power*. London: Routledge.
- Gustafsson, Maria-Therese & Johannesson, Livia (red) (2016) *Introduktion till politisk etnografi*. Stockholm: Gleerups förlag.
- Griffiths, Melanie (2013) Living with uncertainty: Indefinite immigration detention. *Journal of Legal Anthropology*, 1: 263–286.
- Hall, Alexandra (2010), These People Could Be Anyone': Fear, Contempt (and Empathy) in a British Immigration Removal Centre. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(6): 881–898.
- Justitieombudsmannen (2018) *Inspektion av Migrationsverket, förvarsheten i Kålleröd, Göteborg, den 13–14 mars 2018*.
- Kalir, Barak & Cantat, Céline (2020) Fund but disregard: the EU's relationship to academic research on mobility. *Crisis Magazine*, 9 maj. [<https://crisismag.net/2020/05/09/fund-but-disregard-the-eus-relationship-to-academic-research-on-mobility/>, hämtat 2020-05-14]
- Khosravi, Shahram (2009) Detention and Deportation of Asylum Seekers in Sweden. *Race and Class*, 50(4): 30–56.
- Khosravi, Shahram (2016) Deportation as a Way of Life. I: R. Furman (red.), *Detaining the Immigrant Other: Global and Transnational Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindberg, Annika & Edward, Stanley (kommande) Contested dreams, stolen futures: Struggles over hope in the European deportation regime. I: M. Bhatia & V. Canning. (red.), *Stealing Time: Migration, Temporality and Necropolitics*. London: Palgrave Macmillan.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lodin, Oskar (2017) Anställda på förvaret larmar: Liknar fängelser. Sveriges Radio 16 juni. [<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6718378>, hämtat 2020-09-22]
- Mainwaring, Cetta & Silverman, Stephanie (2017) Detention-as-Spectacle. *International Political Sociology*, 11(1): 21–38.
- Puthoopparambil, Soorej, Ahlberg, Beth & Bjerneld, Magdalena (2015), It Is a Thin Line to Walk on': Challenges of Staff Working at Swedish Immigration Detention Centres. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being*, 10: 251–296.
- Riksrevisionen (2019) *Riksrevisionens rapport om återvändandeverksamheten*. Skr 2019/20:191.
- SOU 2011:17. Förvar.

von Werthern, Martha, Robjant, Katy, Chui, Zoe *et al.* (2018) The impact of immigration detention on mental health: a systematic review. *BMC Psychiatry*, 18(382).

Sveriges återtagandeavtal med Afghanistan: en analys av den rådande politiska och byråkratiska diskursen

Alice Hertzberg

Inledning

Den intensifierade politiseringen av migrationsfrågor i kölvattnet av den så kallade europeiska flyktingkrisen (Krzyzanowski m.fl. 2018) har aktualiserat frågor om hur stater samarbetar kring återvändande och den växande "deportationsindustrin" (Walters 2018: 2808). EU har som policymål att minska irreguljär migration med hjälp av effektivare återvändandepolitik där återtagandeavtal, vilka reglerar återtagande av medborgare, ses som ett viktigt verktyg för att uppnå detta mål (Europeiska kommissionen 2015). Genom den kommande migrations- och asylpakten syns ett ännu större fokus på samarbete kring återvändande, både inom EU och med tredjeländer (Europeiska kommissionen 2020).

Syftet med det här kapitlet är att belysa återtagandeavtalens betydelse i Sveriges migrationshantering. I fokus står ett samförståndsavtal mellan Sveriges regering och den Islamiska republiken Afghanistan som antogs den 5 oktober 2016. I det följande kommer jag att besvara två frågor, dels hur avtalet legitimeras och vilka "problem" det sägs kunna lösa, dels hur avtalet utgör en strategi för regeringen att skapa en deportationskorridor genom att utöka infrastrukturen, alltså de logistiska förutsättningarna, för fler utvisningar till Afghanistan. Bidraget baseras på intervjuer med nio statstjänstepersoner vid Justitiedepartementet, Migrationsverket, Gränspolisen och Kriminalvården som genomförts inom ramen för mitt masteruppsatsarbete.¹

Med kapitlet vill jag tillföra ny kunskap om hur återtagandeavtal används och legitimeras, något som kan komma till användning för organisationer, stödpersoner och forskare, samt för vidare samhällsdebatt. På ett teoretiskt

¹ Vid Justitiedepartementet, det departement som är huvudman för avtalet, intervjuades två personer vid enheten för migrations- och asylpolitik. Tre personer intervjuades från Migrationsverket vars ansvar ligger på asylbedömningar, självmant återvändande samt förvar: rättschefen, processledaren för återvändandefrågor och en expert med arbetserfarenhet från Afghanistan. Vid Gränspolisen intervjuades den nationella gränspolischefen, en ambassadsamordnare och polisens nuvarande återvändandesambandsman i Kabul. Chefen för Kriminalvårdens sektion för utrikestransporter intervjuades även då sektionen ansvarar för att planera och verkställa de utvisningar som polisen ansvarar för.

plan önskar jag att bidraget ska belysa några av de strategier som används för att effektivisera återvändandepolitiken. I nästa avsnitt ger jag en bakgrundsbild och kort forskningsöversikt följt av en beskrivning av tillvägagångssätt. Sedan presenterar jag min analys och slutligen diskuteras studiens resultat i relation till de förskjutningar i restriktiv riktning som har skett i svensk asyl- och återvändandepolitik under de senaste fem åren.

Sveriges och EU:s återtagandeavtal: kritik och tidigare studier

Antalet återtagandeavtal mellan EU-länder och tredjeländer (länder utanför EU) har ökat markant de senaste tre decennierna (Cassarino 2014). Stater har rätt att utvisa personer från deras territorier med hänvisning till principen om suveränitet (Hailbronner 1997), men det ska ske med respekt för mänskliga rättigheter och principen om *non-refoulement* (som betyder att en person inte får återsändas till ett land i vilket denne kan utsättas för förföljelse, inte heller till ett land från vilket personen kan vidareändas till ett land där denne riskerar förföljelse). Staters rätt att utvisa personer blir effektiv först när ursprungslandet accepterar att återta personen. Det är därför återtagandeavtal blivit så viktiga. Återtagandeavtalet mellan Sverige och Afghanistan är långtifrån det första avtalet som Sverige har slutit (se tabell 17.1) men värt att nämna är att detta avtal slöts i en tid av hastiga förändringar i den svenska asylnpolitiken och som ett led i försöken att intensifiera återvändande.

Tabell 17.1 Sveriges bilaterala återtagandeavtal	
Afghanistan 2016 (samarförståndsavtal)	Lettland 1997
Bulgarien 1999	Litauen 1997
Cypern 2006	Polen 1999
Estland 1997	Rumänien 2002
Frankrike 1991	Schweiz 2003
Irak 2008 (samarförståndsavtal)	Slovakien 2005
Kosovo 2012	Tyskland 1954
Kroatien 2003	Vietnam 2008

Källa: Departementssekreterare vid Justitiedepartementet, e-postkonversation 17/4 2020.

Tvångsåtervändanden till Afghanistan är en kontroversiell fråga inte minst på grund av det försämrade säkerhetsläget i landet. Afghanistan bedöms som det mest otrygga landet i världen (Institute for Economics & Peace 2020: 2) och har fem år i rad varit den dödligaste konflikten för barn (Besheer 2020). Trots detta visar europeiska länder ett ökat intresse för att tvångsutvisa afghaner,

bland annat genom antagandet av *Joint Way Forward*-deklarationen mellan EU och Afghanistan (Europeiska union & Islamiska republiken Afghanistan 2016) som syftar till att möjliggöra tvångsutvisningar. Antalet verkställda tvångsutvisningar från Sverige till Afghanistan har successivt ökat sedan 2016 medan det självmanta återvändandet har minskat (Migrationsverket, e-postkonversation med statistiker 25/3 2020). Enligt Migrationsverket (2020b: 7) var det under 2018 fler afghaner som avvek eller reste till annat Schengenland än som återvände till Afghanistan. Viktigt att komma ihåg i diskussioner om utvisningar till Afghanistan är också att beviljandefrekvensen varierar mellan olika länder (European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 2019). Bifallsfrekvensen är betydligt lägre i Sverige än i många andra EU-länder: 33 procent år 2018 jämfört med 52,2 procent i Tyskland, 98,4 procent i Italien och 67,3 procent i Frankrike år 2017 (ECRE 2018: 1, 10). Både civilrättsorganisationer (se Asylkommissionen 2020; ECRE 2020) och politiker (Europaparlamentet 2017; Høj Larsen 2019) har argumenterat för att avtalen bör sägas upp och tvångsutvisningarna upphöra.

Forskningen om Sveriges användande av återtagandeaftal har varit begränsad. Studier i andra länder har framför allt fokuserat på EU:s och medlemsstaters förhandlingar av återtagandeaftal och avtalens innehåll (Coleman 2009; Giuffré 2013). Mariagiulia Giuffré (2013: 81) menar att återtagandeaftal varken förstärker eller försämrar skyddet för återvändare utan att det i stället är staters efterlevnad av redan etablerade lagar och sedvanerätt som avgör om rättigheter tillgodoses. Däremot finns det risker att avtalen används för att inskränka flyende människors rättigheter, särskilt om stater använder informella gränskontroller (Giuffré 2013: 110).

Ett av få bidrag om nordiska länders återtagandeaftal är Maja Janmyrs studie (2020) som visar hur två av Norges återtagandeaftal, det ena med Etiopien och det andra med Irak, inte har ökat tvångsutvisningar eller självmant återvändande till den grad som regeringen påstått. Inte heller har avtalen lett till minskat antal asylsökande till Norge. Studien pekar på de många faktorer som påverkar utgången av avtalen såsom säkerhetsläget i Irak och Etiopien och kvaliteten på de bilaterala relationerna. Det är mot denna bakgrund som vi kan förstå den ökade användningen av icke-juridiskt bindande återtagandeaftal, och varför "samverkansfunktionen kring återtagande har prioriterats över dess formalisering" (Cassarino 2007: 192). Dessa icke-juridiskt bindande avtal anses förbättra samarbetet och är ofta inbäddade i större strategiska samarbeten inkluderat polissamarbete, handel, viseringsförföranden eller bistånd (Cassarino 2007: 183, 186).

I Arjen Leerkes och Marieke Van Houtes (2020) jämförelse av sex olika länders återvändandepolitik beskrivs Sverige som ett land med stor kapacitet att utvisa människor, men att det är generellt fler som återvänder självmant än med tvång. Tre orsaker till detta påstås vara Sveriges fokus på legitimitet och mänskliga rättigheter, återvändandestöd för individer

och möjlighet till spårbyten. Forskare i Delegationen för Migrationsstudier (DELMi) (Malm Lindberg 2020) frågar sig dock varför utfallet av myndigheternas återvändandearbete inte motsvarar de politiska målen, och pekar på "målkonflikter" mellan effektivitet, humanism och rättssäkerhet i återvändandepolitiken som förklaring.

Tidigare forskning har inte undersökt sambanden mellan återtagandeavtal i relation till den striktare återvändandepolitiken i stort, och hur avtalen legitimeras. Dessa frågor är viktiga mot bakgrund av den ökade användningen av återtagandeavtal inom EU och dess medlemsstater.

Tillvägångssätt och viktiga begrepp

Studien bygger på så kallade expert-/elitintervjuer med tjänstepersoner som arbetar med återvändande. Syftet med intervjuerna var att förstå hur återtagandeavtalet används, men framför allt att kunna identifiera underliggande antaganden och kontexter som formar uppfattningar hos de intervjuade och i det politiska samtalet (Bogner & Menz 2009: 48). Intervjuerna genomfördes under våren 2020 via telefon och Skype med undantag för ett fysiskt möte som ägde rum före covid-19-rekommendationerna. Eftersom studien fokuserar på det politiska och byråkratiska samtalet har andra aktörer inom civilsamhället och forskarvärlden medvetet valts bort.

Analysen i den här studien fokuserar främst på identifierade "problem" som ligger till grund för politiska beslut, avtal eller lagar och vilka antaganden som möjliggör just dessa problemformuleringar. Detta för att bättre förstå användandet av återtagandeavtal (Bacchi & Goodwin 2016: 13). Begreppen "deportationskorridor" och "deportationsinfrastruktur" används i studien för att analysera återtagandeavtalet i relation till återvändandepolitiken i stort och de olika element som möjliggör tvångsutvisningar. Deportationskorridor används för att undersöka hur en utvisningsrutt med sporadiska utvisningar utökas genom politiska beslut till en korridor med betydligt fler återvändandeinsatser (Walters 2018: 2808). Med deportationsinfrastruktur avses de olika element som underlättar deportation och skapande av korridorer (Walters 2018: 2800). Återtagandeavtalet förstås alltså som ett av många instrument som ska leda till en effektivare deportationsinfrastruktur kring utvisning och återtagande av afghanska medborgare.

Återtagandeavtalets premisser och tillämpning

I det följande avsnittet introduceras avtalets tillkomst och dess innehåll följt av en analys av de "problem" representationer som framgår ligga till grund för användningen av återtagandeavtalet. Samförståndsavtalet mellan Sverige och Afghanistan antogs efter ungefär ett år av förhandlingar (tjänsteperson, Justitiedepartementet) och efterträdde ett trepartsavtal mellan Afghanistan, Sverige och UNHCR från år 2007 (gränspolischefen). Vad som ledde fram till att Afghanistan accepterade avtalet är svårt att veta då samtliga handlingar

från förhandlingsmötena är sekretessbelagda (departementssekreteraren, Justitiedepartementet). Tidigare forskning har tagit upp exempel på hur stater kopplar återtagande till internationellt utvecklingsbistånd som en form av uppmuntran att samarbeta kring återvändande (Cassarino 2007) vilket är en uttalad EU-strategi som Sverige stöttat på EU-nivå men inte använder på nationell nivå (tjänsteperson, Justitiedepartementet). Samtidigt som eventuella kopplingar mellan bistånd och återtagandeavtal dementeras, förblir frågan ifall några andra "fördelar" utbyttes under förhandlingsprocessen en öppen och kanske icke-svarbar fråga på grund av de sekretesstämplade handlingarna. Enligt de två intervjuade vid Justitiedepartementet tillämpar Sverige inte sanktioner vid avtalsöverträdelser, oavsett om avtalen är juridiskt bindande eller inte. På grund av detta har avtalens juridiska status mindre betydelse för Sveriges återtagandesamarbete. I stället framhävs att goda relationer inom andra politikområden är viktigt för att samarbetet ska fungera. Experten vid Migrationsverket hänvisar till hur andra länder har misslyckats att ingå återtagandeavtal med Afghanistan på grund av bristen på goda bilaterala förbindelser.

Ett uttalat mål enligt avtalet är att "lägga grunden för en nära samordnad, stegvis och human process för att hjälpa afghaner i Sverige att återvända" (art. 2). Detta ska företrädesvis ske självantaget men den som vägrar "får som en sista utväg åläggas [tvingas] att lämna Sverige" (art. 3). Vidare behandlar avtalet utfärdandet av identitets- och resehandlingar, vikten av familjesammanhållning och "särskilda åtgärder för utsatta grupper" (art. 6). Artikel 6 saknar en definition av utsatta grupper och fokuserar i stället på att ensamkommande barn inte ska utvisas förrän det finns ett ordnat mottagande, samt följande:

Innan afghanska medborgare skickas tillbaka ska en humanitär bedömning göras i Sverige i enlighet med internationell lagstiftning avseende ensamkommande barn, ensamstående kvinnor, kvinnor som är familjeförsörjare, familjesammanhållning samt äldre och allvarligt sjuka personer. Särskilda åtgärder ska säkerställa att sådana utsatta grupper erhåller tillräckligt skydd samt tillräcklig hjälp och vård under hela processen.

Frågan om utsatta grupper tas även upp i *Joint Way Forward*-deklarationen (JWF) med nästan exakt samma formulering (2016: del 1, punkt 4). Samförståndsavtalet stipulerar även Afghanistans ansvar för de som återvänder, att ett maxantal på 50 personer får tvångsutvisas med samma flyg och Sveriges åtagande att erbjuda återetableringsstöd i enlighet med svensk lag. Vid självantaget återvändande får vuxna personer 30 000 kronor, barn 15 000 och en familj max 75 000 kronor (SFS 2008:778). Afghaner som återvänder självantaget eller tvångsutvisas kan också ansöka om återetableringsinsatser via ERRIN-programmet, upp till 2 500 euro, men ej de som utvisas på grund av brott (Migrationsverket 2020c).

Det står även att parterna ska inrätta en genomförandegrupp som ska sammanträda vid behov för "att underlätta implementeringen och tolkningen av detta samförståndsavtal" (art. 12). Vid överenskommelse kan även relevanta organisationer bjudas in till dessa möten. Samarbetet kan sägas upp skriftligen via diplomatiska kanaler och avtalets giltighet förlängs automatiskt vartannat år om inte någon av parterna meddelat om uppsägning. Det nämns också att samförståndsavtalet "inte ersätter redan etablerad nationell eller europeisk lagstiftning eller de internationella åtaganden som parterna är bundna av" (art. 20).

Utöver det uppenbara att samförståndsavtalet rör återvändande kan konstateras att det var tvångsåtervändande som ansågs vara det "problem" som avtalet skulle lösa. Detta gäller alla återtagandeavtal enligt tjänstepersonen vid Justitiedepartementet: "[det] huvudsakliga syftet med avtal är att öka tvångsåtervändandet. Självmant återvändande ska ske ändå". Afghanistan tog emot de som återvände självmant från Sverige före 2016, likaså de personer som tvångsutvisats på grund av brott (departementssekreteraren, Justitiedepartementet). Som redan nämnts har antalet verkställda tvångsutvisningar till Afghanistan ökat markant de senaste åren. Med vissa reservationer för att detta enbart skulle vara en effekt av avtalet – utan även den ökade invandringen 2015 och att beviljandegraden har varierat med hänsyn till skyddsbehov – är intervjupersonerna överens om att avtalet har möjliggjort tvångsutvisningar till en mycket högre grad än före 2016.

Den stora tyngd som läggs på ett humant och säkert återvändande i avtalstexten ger måhända sken av att avtalet skapar ett skydd för den enskilde. Värt att nämna här är att besluten om vilka nationaliteter som ska tillgå återetableringsstöd är oberoende av återtagandeavtalet. Enligt svensk lag är det Migrationsverket som avgör detta (SFS 2008:778) och besluten tas utan hänsyn till återtagandeavtal (processledaren, Migrationsverket). Antalet personer som ansöker om stödet är däremot lågt. Under 2018 ansökte enbart 10 procent av de personer som hade meddelat utvisningsbeslut till Afghanistan om kontantstöd och 4 procent om återetableringsstöd genom ERRIN-programmet. Migrationsverket (2020b: 7) skriver att siffrorna tyder på att ett övervägande antal afghaner ser det som ett sämre alternativ att återvända med stödinsatser efter avslagsbeslut än att resa vidare till ett annat Schengenland. Likaså uttryckte tjänstepersonen vid Justitiedepartementet att avtalet inte påverkar tillgodoseendet av den enskildes säkerhet vid återvändande:

[Vi] måste fylla avtalen med massa överflödigt text. Men i Sverige har vi lagstadgat allt som står i avtalen, även om det skrivs ut eller inte måste myndigheterna följa. [...] Däremot så kan jag höra resonemang att allt i avtalet har vägts från punkt och pricka. Men så är det inte. Man tror att texten fyller en större funktion än vad det egentligen gör.

Tjänstepersonen uttalade också att ”det kanske inte är så viktigt att kolla på hur väl avtalet överensstämmer med verkligheten, kanske fokusera mer på hur övrig lagstiftning fungerar”, vilket är i linje med Giuffrs (2013) slutsats att staters efterlevnad av etablerad lagstiftning och rttighetsnormer r viktigare n avtalstexten.

Citaten visar att det anses spela mindre roll vad som str i avtalstexten, s lnge parterna r verens om att kunna tersnda och terta personer, medan de intervjuade vid Grnspolisen framfr att texten och parternas tolkningar spelar roll fr deras operativa arbete. Artikel 6 om utsatta grupper r den del som lyfts fram som otydlig, framfr allt kring barnfamiljer och vem som anses vara allvarligt sjuk. Grnspolischefen sger att:

Dr hade det varit nskvrt fr oss, och kanske också fr individerna, om det funnits [...] en strre tydlighet om vad man avser med det. Fr dr har ju EU-lnderna och Afghanistan lite olika uppfattning. Det blir ganska mycket individuella tolkningar fr varje rende, vilket d underminerar lite den hr frutsgbarheten d ... tervndare vill grna se sig sjlva som en del i en sdan grupp och eftersom det inte r riktigt tydligt vad som r en srskilt utsatt eller srbar grupp s uppstr en oskerhetsknsla.

Under 2019 har vi kunnat flja protester mot det limbo som fler n 1 000 barn hamnat i nr deras familjer inte kunde acceptera att tervnda sjlvmant till vrldens farligaste land fr barn, samtidigt som Afghanistan inte godknner tvngsutvisningar av barnfamiljer (Pisoni 2019). Vidare har Afghanistan alltid varit motvilligt att ta emot tvngsutvisade barnfamiljer: ”S ur det perspektivet s r avtalet varken en frbttring eller en frsmring, det r bara en formalisering av ett frhllande som var redan innan” (grnspolischefen). Svrigheten fr Sverige att utvisa barnfamiljer till Afghanistan trots tertagandeavtal kommer diskuteras vidare lngre fram i kapitlet.

Avtalstexten utlovar ven en mer frutsgbar tervndandeprocess vilket, enligt informanterna vid Polismyndigheten, har stadkommits genom ett etablerat samarbete med afghanska myndigheter:

[D]et finns en process fr att avisera vilka som kommer tersndas till Afghanistan, fr att ha en dialog om srskilt utsatta individer. Nr vi landar s vi vet i 99 fall av 100 att personen kommer tas emot. (grnspolischefen)

Enligt grnspolischefen innebr detta ven kad frutsgbarhet fr individen tillsammans med de informationsinsatser som pbrjades tidigt 2019:

Vi kan kommunicera till tervndarna [...] med mycket strre tydlighet och trovrdighet om vad som kommer hnda. Det i sin tur reducerar oro och reducerar den omfattning av tvng som vi mste anvnda fr att utfra det uppdrag som vi har ftt av lagstiftaren. [...] Sen vi brjade med det [informationsinsatser p frvaren] i brjan av frra ret, 2019, s kan vi se att tvngsme-

del-användningen på vårt återvändande till Afghanistan ligger på en till två procent, fysiska tvångsmedel. Då kan man tycka att det är långdraget att säga att det beror på avtalet, men avtalet har möjliggjort en planering och förutsägbarhet i återvändandeprocessen som gör att vi i dag med mycket större säkerhet kan informera och kommunicera till återvändarna om vad som kommer hända.

Utöver det faktum att avtalet på ett tvångsmässigt sätt formar hur återvändare ska bete sig genom att borda ett plan mot sin vilja, har det enligt Gränspolisen även minskat det fysiska motståndet samt antalet ansökningar om sena verkställighetshinder.

Sammanfattningsvis är det övergripande syftet med återtagandeaftalet att möjliggöra tvångsutvisningar. Effekterna av att ha ett avtal på plats presenteras som att förutsägbarheten för myndigheter och individer har ökat och användningen av tvångsmedel minskat. Denna "humanitära" representation av tvångsutvisningar, i betydelsen att de ska ske förutsägbart och lagreglerat, visar hur uppfattningar hos de intervjuade pendlar mellan "kontroll och omsorg" (Lemberg-Pedersen 2018: 54). Uttalandena representerar också en bild av avtalet som en framgångsrik åtgärd.

Hur legitimeras användningen av återtagandeaftal?

Återvändande diskuteras som ett allt större problem i svensk politik, som måste lösas. Under det senaste decenniet har Polismyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården fått tydligare direktiv om att effektivisera återvändandet (gränspolischefen) och från 2015 har en rad åtgärder införts, bland annat: begräsningar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. där dagsbidraget för de med avslag drogs in med undantag för barnfamiljer (SFS 1994:137) samt återreseförbud i ett år om personen inte har återvänt självmant inom given tidsfrist (SFS 2016:752).

En ny utveckling är också att Justitiedepartementet vill utöka användningen av återtagandeaftal. Ett ökat fokus på återtagandeaftal betonas av såväl departementssekreteraren som två intervjupersoner vid Migrationsverket, varav en uttryckte att:

Återtagandeaftal som sådana är en av de viktigaste frågorna, överlag, att man vill se fler återtagandeaftal med fler länder. Vi har länder som Irak,² Somalia och Iran med flera. (expert, Migrationsverket)

Inom alla politikområden behövs meningsskapande för att kunna legitimera politiska åtgärder och för att myndighetspersoner ska genomföra politiken (Bacchi & Goodwin 2016: 42). Det så kallade trovärdighetsargumentet (Lemberg-Pedersen 2018), att det måste finnas ett fungerande återvändande-system för att ett asylsystem ska kunna åtnjuta legitimitet, är ett vanligt förekommande argument när stater legitimerar tvångsutvisningar (Walters

2 Enligt departementssekreteraren kan Sverige inte tvångsutvisa till Irak med nuvarande avtal.

2002) och Sverige är inget undantag (se SOU 2017:93: 30). Följande uttalande av Migrationsverkets processledare illustrerar detta:

Kan man inte verkställa ett beslut med tvång så fungerar inte den svenska processen, inte i något land, för då fastnar hela och blir kvar i landet och blir helt upp till individerna själva när man lämnar landet.

Det är även tydligt att i detta antagande villkoras en inkludering och välfärd för de som får stanna, med att de med avslag lämnar landet: "Det måste fungera för att vi ska fortsätta kunna ha ett generöst asylsystem" (departementssekreteraren, Justitiedepartementet) och att "om de inte återvänder hem då har vi inget bra system för de som verkligen ska stanna" (processledaren, Migrationsverket). Antagandet är intressant eftersom det omvända argumentet, att ett legitimt återvändandesystem bygger på ett legitimt asylsystem, knappt nämns i intervjuerna och övrigt material jag har tagit del av. Som Martin Lemberg-Pedersen (2018: 55) påtar är ett lands asylsystem inte en absolut garanti mot godtycklighet och omoraliska beslut – en viktig fråga som andra författare i denna antologi belyser.

Användningen av återtagandeavtal legitimeras också i intervjuerna genom att peka på skyldigheten enligt internationell rätt att varje land återtar sina medborgare. För processledaren anger avtalet det som redan är uppenbart: "Man ska ta emot sina medborgare som inte har rätt att stanna i Sverige. Det är vi som bestämmer det. Avtalet stipulerar egentligen någonting som är självklart." Antagandet, som "förutsätter idén om medborgarskap som en markör för tillhörighet" (Walters 2002: 284), upprätthåller systemet av medborgarskap där kategorierna "medborgare" och "icke-medborgare" är viktigare än relationen till ett land, uppehållstid eller identitetsbevis. Reproducerandet av medborgarskapssystemet kan vidare hittas i avtalet, där det står: "När Sverige har bevis för *medborgarskapet* på den person som ska återsändas ska de afghanska myndigheterna göra sitt yttersta för att kontrollera bevisuppgifterna och utfärda ett pass eller en resehandling inom två veckor" (art. 4; min kursivering). Det afghanska identitetsdokumentet, *tazkira*, bedöms som tillräckligt för att besluta om nationalitet inför ett återvändande, men bekräftar däremot inte, enligt svenska mått, en persons identitet. En *tazkira* accepteras inte som ett giltigt pass av Migrationsverket, är otillräcklig som identitetsbevis vid ansökan om svenskt medborgarskap (Migrationsverket 2020a) och räcker sällan nog som identitetsbevis i asylprocesser (Migrationsöverdomstolen 2014). Vidare har betydelsen av nationalitet kontra om personen har levt i Afghanistan, eller över huvud taget har band till landet, skiftat de senaste åren. Experten vid Migrationsverket pekar på att beviljandegraden för ensamkommande barn med afghansk nationalitet var cirka 90 procent före våren 2016, vilket även inkluderade de som vuxit upp i grannländerna, men att detta sedan drastiskt ändrades. Även de som vuxit upp i Iran började utvisas till Afghanistan 2016. Dessutom blev många åldersbedömda som vuxna och av det skälet utvisningsbara:

Dels så ändrade man bedömningen av huruvida en person som levt och växt upp i Iran ska bedömas, men framför allt [...] åldersbedömningar. Det betydde då att en hel del bedömdes som vuxna, vilket betydde att bifallsandelen gick från 90-procentsnivån till väldigt, väldigt låga nivåer. [...] bara under några månader ändrades allting. (expert, Migrationsverket)

En plötslig förändring i bedömningen av afghanska asylsökande fungerar både som en potentiell förklaring till fler tvångsutvisningar efter 2016 och visar en förskjutning i representationen av vem som är skyddsbehövande och när en person är skyldig att återvända.

Ett återkommande antagande hos intervjupersonerna är att självmant återvändande ökar i och med ökat tvångsåtervändande. Kärnan i argumentationen är att självmant återvändande ökar när berörda individer vet att de kan komma att utvisas av polisen. I en rapport från Migrationsverket (2020b) rekommenderas att fler återtagandeavtals sluts för att öka självmant återvändande, något Justitiedepartementet stöder: "Egentligen är det vår erfarenhet att tvångsåtervändande och självmant återvändande hänger ihop väldigt mycket. [...] Har man ett fungerande tvångsåtervändande så brukar siffrorna för det frivilliga öka" (departementssekreteraren, Justitiedepartementet). När det gäller samförståndsavtalets inverkan på självmant återvändande till Afghanistan ser intervjupersonerna däremot ingen sådan koppling. Det självmanta återvändandet har i stället minskat. Enligt informanterna beror det dels på att afghaner har ett starkt stöd hos civilsamhället, dels på den nya gymnasielagen som sägs ha gjort det svårare för Migrationsverket att uppmuntra till självmant återvändande (departementssekreteraren, Justitiedepartementet; processledaren, Migrationsverket).

Det sista legitimerande draget för återtagandeavtalet som framträder i intervjuerna är att återvändandeprocessen och återtagandeavtal är separerade från asylprocessen. Medan Catherine Warin och Zheni Zhekova (2017) öppnar för möjligheten att JWF-deklarationen påverkar medlemsländers asylbedömningar av afghanska asylsökande, markerar den svenska regeringen genom justitiedepartementet (SFS 2016:752) tydligt det motsatta på sin webbplats: "Avtalet bestämmer inte vem som får asyl eller inte. Det är relevanta myndigheter, och inte regeringen, som gör en enskild prövning av ansökningar om asyl." I intervjumaterialet presenteras en liknande bild; processledaren vid Migrationsverket berättar: "Det finns inget återtagandeavtal som påverkar asylprocessen", och rättschefen menar att det inte tas någon hänsyn till återtagandeavtal vid förberedelse av ett nytt rättsligt ställningstagande om Afghanistan:

Det här avtalet finns inte ens med, de som jobbar med frågorna funderar inte ens över avtalet. Så naiva är vi liksom inte. Vi vet hur svårt det är i Afghanistan [...] Säkerheten för återvändande har ingenting med avtalet att göra, det har helt och göra med det politiska läget och riskerna.

Enligt rättschefen är Migrationsverket i Sverige garderat mot politiskt inflytande och agerar i enlighet med lagen:

[D]et [återtagande] är en helt annan fråga än skyddsprövningen, det finns ingen koppling som att därför vill man att färre människor ska få skydd, att vi ska vara hårdare i bedömningen, det finns inget sådant.

De diskuterade antagandena inkluderar att tvångsåtervändande måste fungera för att behålla ett trovärdigt asylsystem, för att individer ska acceptera återvändandebeslut och att tvångsåtervändande är legitimt eftersom stater har en skyldighet att återta sina medborgare enligt internationell rätt. Den presenterade frikopplingen mellan återtagandeavtalet och asylprocessen legitimerar användningen av återtagandeavtal genom intervjupersonernas försäkran om att skyddsbedömningen ligger hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna, helt utan påverkan av politiska överenskommelser.

Skapandet av en deportationskorridor: återtagandeavtalens roll i praktiken

Som beskrivits tidigare presenteras samförståndsavtalet som att ha bidragit till en reglerad återvändandeprocess och ökade tvångsutvisningar till Afghanistan – med andra ord: en rutt med sporadiska utvisningar har utvidgats till en deportationskorridor (Walters 2018: 2808). I intervjuerna framhålls att en viktig del av samarbetet med Afghanistan är att ha återvändandesambandsmän på plats i Kabul vilkas uppgift är att vara en länk mellan länderna kring återvändande frågor, möta tvångsdeporterade vid flygplatsen och svara på frågor från utvisade individer, organisationer och myndigheter i Afghanistan (gränspolischefen och återvändandesambandsmannen). Migrationsverket och Polismyndigheten har haft återvändandesambandsmän i Kabul sedan 2016 respektive 2017. Positionerna är möjliggjorda genom det europeiska nätverket för återvändandesambandsmän (EURLO), ett program finansierat av fonden för asyl, migration och integration (AMIF) som en del av EU:s strategi att ”genomföra effektiva återvändanden i linje med återvändandedirektivet” (Europeiska kommissionen 2017: 11). Två av intervjupersonerna uttryckte en stark koppling mellan avtalet och utstationerande sambandsmän, att det är ”det bilaterala avtalet som har skapat förutsättningar för oss att jobba med en sambandsman på plats, effektivt” (gränspolischefen) och att ”en anledning till att vi har återvändandesambandsmän på plats i Kabul är ju just för att vi har ett fungerande avtal” (departementssekreteraren, Justitiedepartementet). Återvändandesambandsmännen presenteras alltså som viktiga aktörer för att förbättra samarbetet kring återvändande och reda ut frågor mellan länderna. I intervjuerna framkommer att den enda tillsynsmekanismen av avtalet är återvändandesambandsmännen i Kabul och deras rapportering till myndigheterna och departementet i Sverige då det, enligt departementssekreteraren vid Justitiedepartementet, inte funnits behov av en gemensam genomförandegrupp. Gränspolischefen uttryckte

däremot att de framfört till Justitiedepartementet att Gränspolisen, samt Afghanistan, önskar genomföra en gemensam och robust utvärdering.

Två andra viktiga element som möjliggjort deportationskorridoren är EU:s gemensamma återvändandeinsatser och den tidigare nämnda JWF-deklarationen. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) har sedan den inrättades 2004 haft i uppgift att samordna och delfinansiera gemensamma återvändandeinsatser på begäran av medlemsstaterna där charterplan används för att hämta personer med utvisningsbeslut från två eller fler EU-länder. Sverige började använda gemensamma återvändandeinsatser till Afghanistan i större utsträckning och med större charterplan 2016. Även tidigare genomfördes dessa men mycket mer sällan och med osäkerhet om att individerna skulle återtas (gränspolischefen). Det intressanta här är att när Sverige utför tvångsutvisningar genom gemensamma återvändandeinsatser åberopas JWF-deklarationen: "där åberopar vi JWF därför att Afghanistan menar att det bilaterala avtalet inte omfattar när vi deltar med andra länder" (gränspolischefen). Att ha Frontex och JWF-deklarationen till Sveriges förfogande ökar antalet individer som kan deporteras, och anges också göra återvändandet mer tids- och kostnadseffektivt jämfört med användningen av mindre nationella flygplan (sektionschefen utrikestransporter, Kriminalvården). Vid en av många gemensamma återvändandeinsatser år 2019 deporterades 50 afghanska medborgare från Sverige (Polismyndigheten 2019).

Deportationsinfrastrukturen utgörs, som jag har visat, av många olika element: ett fungerande samarbete och relation mellan Afghanistan och Sverige, tjänstepersoner på plats i Kabul, JWF-deklarationen och gemensamma återvändandeinsatser med hjälp av Frontex. Medan William Walters (2018) uppmärksammar oss på att chartrade flygplan och europeiska gemensamma återvändandeinsatser är viktiga komponenter i den moderna deportationsinfrastrukturen, visar den här studien att det bilaterala avtalet och JWF-deklarationen, alltså återtagandeavtal, fastställer ramarna för detta och därmed underlättar utvisningsinsatser till Afghanistan.

Trots infrastrukturen är tvångsutvisningar av barnfamiljer, och vissa andra utsatta individer med lagakraftvunna utvisningsbeslut, ännu inte verkställbara. Ett samarbete som till stor del bygger på god tro, där "målsättningen är att bygga upp en långsiktig relation med afghanska myndigheter" och "det är viktigt att uppfattas som en trovärdig samarbetspartner" (gränspolischefen), verkar minska det kortsiktiga handlingsutrymmet för svenska myndigheter att pressa på tvångsutvisningar av individer som Afghanistan inte vill ta emot. Ett exempel är hur Gränspolisen hanterar frågan om tvångsutvisning av afghanska barnfamiljer genom ett projekt som undersöker förutsättningarna i Afghanistan:

Det primära syftet med det är att försöka minska otydligheten i den delen av avtalet. Bättre försöka förstå Afghanistans perspektiv [...] vad det är för förutsättningar som Afghanistan anser

måste vara uppfyllda för att barnfamiljer ska kunna återvända.

[...] Det vi gör är att försöka kartlägga vad det är för någonting som de afghanska myndigheterna tycker måste vara uppfyllt, vad finns det för förutsättningar för att uppfylla de kraven och vem – finns det någon aktör över huvud taget, vare sig det är en statlig eller civilsamhället eller frivilliga aktörer som arbetar med de här frågorna på ett strukturerat sätt. (gränspolischefen)

Detta visar Gränspolisens fortsatta arbete för att skapa en deportationskorridor där fler utsatta grupper kan tvångsutvisas på ett sätt som inte riskerar att samarbetet som helhet kollapsar.

Avslutande diskussion

Jag har i detta kapitel undersökt vilka antaganden som ligger till grund för Sveriges återtagandeavtal med Afghanistan samt hur avtalet tillämpas och utgör ett verktyg för att skapa en deportationskorridor till Afghanistan. Undersökningen har visat att flera aktörer, som jag intervjuat, framhåller ett framgångsrikt samarbete med fler verkställda tvångsutvisningar där en ökad förutsägbarhet anses förbättra situationen även för de som utvisas. En central omständighet är att avtalet inte har utvärderats, varken genom skapandet av en genomförandegrupp med Afghanistan eller i dialog med människorättsorganisationer. Utifrån studiens resultat är detta en indikation på att återtagandeavtal reproduceras som en framgångsrik lösning utifrån antaganden, snarare än evidens, som i sin tur används för att legitimera återtagandeavtal som en lösning på "återvändandeproblem". Få av de intervjuade framförde tveksamhet inför användningen av återtagandeavtal men en av dem, rättschefen vid Migrationsverket, uttryckte följande:

Jag hör ofta det att vi borde ha fler avtal. Jag undrar då vad har man för empirisk kunskap att det hjälper. [...] Det kan finnas en risk att det när det blåser sådana här vindar, för det blåser politiskt hårda vindar i den här frågan där det handlar om att begränsa väldigt mycket, att man då tror att man bara genom begränsningar kan åstadkomma det man vill. I det här fallet är det nog inte så, piskan är inte den enda lösningen i den här frågan. Piskorna tror jag att vi redan har använt. Ett exempel är ju att man tänkte sig att det här att dra in rätten till dagbidrag skulle vara en ... Den lagstiftningen finns och vi följer den. Jag ser ju inte något tecken på att det ökar återvändandet.

I Sverige, ett av de EU-länder som har lägst beviljandegrad för afghanska medborgare, har många unga vuxna hamnat utanför asyl- och välfärdssystemet och valt att fly igen för att söka trygghet och återbygga värdighet i ett annat Schengenland (Elsrud 2020). Att det är många afghaner som avviker, gömmer sig i papperslöshet eller reser vidare visar också att avtalet har lett till en mer osäker situation.

Begreppen deportationskorridor och deportationsinfrastruktur har använts för att peka på sammanlänkade mekanismer som gör det möjligt att utvisa individer till Afghanistan och hur infrastrukturen bygger på att skapa och upprätthålla internationella förbindelser. Ett komplext system har byggts upp kring tvångsutvisningar till Afghanistan, varpå möjligheten att sluta fler återtagandeavtal med andra länder inte kan anses självklara. Utifrån officiella utsagor använder Sverige inte utvecklingsbistånd eller andra fördelar som påtryckning att ingå återtagandeavtal. Det återstår att se hur EU:s nya migrations- och asylpakt kommer påverka diskursen och infrastrukturen kring tvångsutvisningar och återtagandeavtal. Pakten placerar stort fokus på återvändande och samarbete med tredjeländer där bland annat villkorandet av visum rekommenderas som ett sätt att främja återvändande (Europeiska kommissionen 2020: 6). Återvändandesponsoring är också en del av paktens solidaritetsmekanism som instruerar medlemsländer att genomföra återvändandet av personer vars skyddsbedömning gjorts i ett annat medlemsland. Hur detta kommer påverka användningen av återtagandeavtal och om tredjeländer kommer acceptera den typen av arrangemang återstår att se, men deportationsinfrastrukturen i Sverige och EU kommer med all säkerhet utvecklas och förändras. En ytterligare indikation på föränderlighet är att samförståndsavtalet och JWF-deklarationen i skrivande stund är under förhandling. Till dess att förhandlingarna är klara fortsätter Sverige att tillämpa de gamla avtalen (departementssekreteraren, epostkonversation 21/12 2020).

Det här bidraget är en första inblick i hur Sverige använder återtagandeavtal för att förverkliga en "effektiv" återvändandepolitik. Framtida studier kring tvångsåtervändande och återtagandeavtal bör anknytas till utvärderingar av asylsystemet i sig, eftersom legitimiteten i utvisningar ligger i rättssäkerheten av asylbeslut. Framför allt behövs det vidare forskning som undersöker effekterna av återtagandeavtal i relation till de mänskliga konsekvenserna av tvångsutvisningar till krigshärjade länder.

Lästips

- Anderberg, Alina (2018) *Informal readmission agreements: Beyond the reach of the law?* Masteruppsats, Lunds universitet.
- Hertzberg, Alice (2021) *The readmission agreement between Sweden and Afghanistan: A tortuous strategy of creating a deportation corridor to a war-torn country?* Masteruppsats, Malmö universitet.
- Cassarino, Jean-Pierre (2017) *Readmission policies in Europe. I: E.J. Mullen (red.), Oxford bibliographies in social work.* New York: Oxford University Press.
- Jean-Pierre Cassarinos webbplats, <https://www.jeanpierrecassarino.com>. På webbplatsen finns en lista (*inventory*) med länders olika avtal och överenskommelser som är kopplade till återtagande.

Referenser

- Asylkommissionen (2020) *Skuggdirektiv från Asylkommissionen*.
Linköpings universitet och Flyktinggruppernas riksråd. [<https://liu.se/forskning/asylkommissionen>, hämtat 2020-12-12]
- Bacchi, Carol & Goodwin, Susan (2016) *Poststructural policy analysis: A guide to practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Besheer, Margaret (2020) UN: Afghanistan is deadliest place for children. Voice of America, 15 juni.
- Bogner, Alexander & Menz, Wolfgang (2009) The theory-generating expert interview: Epistemological interest, forms of knowledge, interaction. I: A. Bogner, B. Littig & W. Menz (red.), *Interviewing Experts*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cassarino, Jean-Pierre (2007) Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood. *The International Spectator*, 42(2): 179–196.
- Cassarino, Jean-Pierre (2014) A reappraisal of the EU's expanding readmission system. *The International Spectator*, 49(4): 130–145.
- Coleman, Nils (2009) *European readmission policy: Third country interests and refugee rights*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Elsrud, Torun (2020) Resisting social death with dignity. The strategy of re-escaping among young asylum-seekers in the wake of Sweden's sharpened asylum laws. *European Journal of Social Work*, 23(3): 500–513.
- Europaparlamentet (2017) Joint Motion for a resolution on the situation in Afghanistan. 2017/2932(RSP), 11 december.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2018) Country Report: France.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2019) No reasons for returns to Afghanistan. Policy Note 17.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2020) Afghanistan är inte tryggt: Den gemensamma vägen framåt innebär två steg tillbaka. NGO gemensamt uttalande.
- Europeiska kommissionen (2002) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a community return policy on illegal residents. COM/2002/0564, 14 november.
- Europeiska kommissionen (2015) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European agenda on migration. COM/2015/240, 13 maj.
- Europeiska kommissionen (2017) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. On a more effective return policy – A renewed action plan. COM(2017), 2 mars.

- Europeiska kommissionen (2020) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om en ny migrations- och asylpakt. COM/2020/609, 23 september.
- Europeiska unionen & Islamiska republiken Afghanistan (2016) Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf, hämtad 2021-01-21]
- Giuffré, Mariagiulia (2013) Readmission agreements and refugee rights – From a critique to a proposal. *Refugee Survey Quarterly*, 32(3): 79–110.
- Hailbronner, Kay (1997) Readmission agreements and the obligation on states under public international law to readmit their own and foreign nationals, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, band 57: 1-49.
- Höj Larsen, Christina (2019) Återtagandeavtalet med Afghanistan. Interpellation 2018/19:127. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/interpellation/atertagandeavtalet-med-afghanistan_H610127, hämtat 2020-09-09]
- Institute for Economics & Peace (2020) Global Peace Index 2020: Measuring peace in a complex world. [https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf, hämtat 2021-01-18]
- Janmyr, Maja (2020) The effectiveness of Norway's readmission agreements with Iraq and Ethiopia. *International Migration*, 54(4): 5–17.
- Justitiedepartementet (2016) Avtal mellan Sverige och Afghanistan om återtagande. 21 oktober. [<https://www.regeringen.se/artiklar/2016/10/avtal-mellan-sverige-och-afghanistan-om-atertagande/>, hämtat 2021-04-01]
- Krzyzanowski, Michal, Triandafyllidou, Anna & Wodak, Ruth (2018) The mediatization and the politicization of the 'refugee crisis' in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1-2): 1–14.
- Leerkes, Arjen & Van Houte, Marieke (2020) Beyond the deportation regime: Differential state interests and capacities in dealing with (non-) deportability in Europe. *Citizenship Studies*, 24(3): 319–338.
- Lemberg-Pedersen, Martin (2018) The "imaginary world" of nationalistic ethics: Feasibility constraints on Nordic deportation corridors targeting unaccompanied Afghan minors. *Etikk i praksis – Nordic Journal of Applied Ethics*, 12(2): 47–68.
- Malm Lindberg, Henrik (2020) De som inte får stanna: Att implementera återvändandepolitik. Delegationen för migrationsstudier.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2009) The expert interview and changes in knowledge production. I: A. Bogner, B. Littig & W. Menz (red.), *Interviewing experts*. New York: Palgrave Macmillan.

- Migrationsverket (2020a) Migrationsverkets bedömning av identitetsdokument. [<https://www.Migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Styrkt-identitet/Migrationsverkets-bedomning-av-identitetsdokument.html>, hämtat 2020-12-12]
- Migrationsverket (2020b) Redovisning av uppdrag i regleringsbrev år 2020 – självant utervändande.
- Migrationsverket (2020c) Stödsatser. [<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Lamna-Sverige/Avslag-pa-ansokan-om-asyl/Stod-till-ateretablering/Stodinsatser.html>, hämtat 2020-12-11]
- Migrationsöverdomstolen (2014) Mål nr UM 2437-13, 14 februari. [<https://lilos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=31776>, hämtat 2021-01-21]
- Pisoni, Johan (2019) Över 1000 barn väntar på utvisning till Afghanistan. SVT Nyheter, 3 november. [<https://www.svt.se/nyheter/hundratals-barn-vantar-pa-utvisning-till-afghanistan-efter-beslut-fran-migrationsverket>, hämtat 2020-08-29]
- Polismyndigheten (2019) 50 återvändare till Afghanistan. [<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2019/september/atervandare-till-afghanistan/>, hämtat 2020-08-29]
- Reviglio, Martino (2019) Externalizing migration management through soft law: The case of the Memorandum of understanding between Libya and Italy. *Global Jurist*, 20(1).
- SFS 1994:137 Lag om mottagande av asylsökande m.fl.
- SFS 2016:752 Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).
- SFS 2008:778 Förordning om återetableringsstöd för vissa utlänningar.
- SOU 2017:93 Klarlagd identitet – om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar.
- Sveriges regering & Islamiska republiken Afghanistans regering (2016) Samförståndsavtal mellan Sveriges regering och Islamiska republiken Afghanistans regering om samarbete på migrationsområdet. [<https://www.regeringen.se/4ab5e0/contentassets/da1ae2805f5d41bd9782c1779d916e92/avtal-mellan-sverige-och-afghanistan.pdf>, hämtat 2020-08-29]
- Walters, William (2002) Deportation, expulsion, and the international police of aliens. *Citizenship Studies*, 6(3): 265–292.
- Walters, William (2018) Aviation as deportation infrastructure: airports, planes, and expulsion. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(16): 2796–2817.
- Warin, Catherine & Zhekova, Zheni (2017) The Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU: EU external policy and the recourse to non-binding law. *Cambridge International Law Journal*, 6(2): 143–158.

Arbete till varje pris? En diskussion om försörjningskravet för nyanlända

Anja Franck, Joseph Anderson & Jessie Jern

Inledning

Det blir allt vanligare att den som invandrar till Europa måste uppfylla en rad sociala villkor för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap. Inom forskningen kallas detta fenomen för *civic integration*, vilket till svenska kan översättas med begreppet "medborgerliga integrationskrav". Sådana integrationskrav kan exempelvis vara att en person måste uppvisa grundläggande kunskaper i ett lands språk och samhällssystem eller ha ett fast arbete med en lön som det går att försörja sig själv (och sina anhöriga) på. Samtidigt som medborgerliga integrationskrav används i syfte att öka människors delaktighet i nya länder fungerar de också som en kontrollfunktion, där den tilltänkta övergången från "utsidan" till "insidan" därför kantas av en rad obligatoriska krav och restriktioner (Goodman & Wright 2015: 2). Det innebär å ena sidan att ansvaret för integrationen i allt större utsträckning åläggs den som är nyanländ i ett land (Bonjour 2014) och å andra sidan att det sker en sammanblandning av politikområden som tidigare behandlats separat: *integration* och *migrationskontroll* (Joppke 2007).

I detta kapitel kommer vi att diskutera medborgerliga integrationskrav och särskilt fokusera på det krav på försörjning som nu föreslås bli en varaktig förutsättning för att få permanent uppehållstillstånd i Sverige (SOU 2020:54). Även om forskningen om försörjning som ett medborgerligt integrationskrav för asylsökande än så länge är mycket begränsad finns det mycket kunskap att hämta i studier som undersökt hur försörjningskrav används som en form av migrationskontroll när det gäller arbetsmigration. Ett stort antal länder runt om i världen använder nämligen arbete som ett krav för arbetsmigranternas uppehållstillstånd (Ruhs 2013) och i följande kapitel kommer vi att presentera några viktiga slutsatser från forskning som studerat detta fenomen. För att vidare förstå försörjningskravet i den svenska kontexten kommer vi också att belysa den professionella kunskap som kommer till uttryck i de remissvar myndigheter och organisationer lämnat in i samband med införandet av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige från 2016 (vilken vi härafter kommer att referera till som "den tillfälliga lagen"; lag 2016:752).

Medborgerliga integrationskrav

Under lång tid har Sverige utgjort ett av undantagen i Europa när det gäller att koppla integrationskrav till möjligheten att få permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap (Bonjour 2014). På senare år har det dock tagits ett antal kliv i motsatt riktigt och med den tillfälliga lagen från 2016 infördes försörjningskrav som ett villkor för permanent uppehållstillstånd samt för anhöriginvandring. I korthet innebär detta försörjningskrav att den som haft ett temporärt uppehållstillstånd kan ansöka om ett permanent sådant "om han eller hon har en anställning [...] som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig" samt att "lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen" (lag 2016:752, § 17). Vid anhöriginvandring gäller, utöver ett försörjningskrav för den enskilde och dess anhöriga (§ 9), att "den person som utlänningen åberopar anknytning till bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd" (§ 6) samt "har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig själv och utlänningen" (§ 9). När det gäller anhöriginvandring är det alltså intressant att notera att integrationskraven ställs *före avresan* mot det land där familjemedlemmarna befinner sig, vilket också blivit allt vanligare i andra EU-medlemsstater (Bonjour 2014; Goodman 2011). I betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54), som lades fram av en parlamentarisk kommitté under hösten 2020 (vilken vi fortsättningsvis kallar Migrationskommittén), föreslås ytterligare integrationskrav bli en permanent del av den svenska lagstiftningen. Samtidigt som försörjningskravet skärps föreslår Migrationskommittén att permanent uppehållstillstånd endast ska beviljas "om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap" samt att "det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas" (SOU 2020:54: 215).

Att Sverige genom dessa förslag föreslås permanenta medborgerliga integrationskrav som en del av utlänningslagen är inte oproblematiskt. Särskilt inte med tanke på att forskningen visar att kunskapsunderlaget för att utvärdera konsekvenserna av integrationskrav är mycket bristfälligt (Goodman & Wright 2015). Trots att krav som dessa blir ett allt vanligare inslag i den europeiska migrationspolitiken vet vi alltså fortfarande ganska lite om dess effekter. Faktum är att tongivande forskare på området till och med hävdar att EU:s medlemsstater hittills varit mer eller mindre ointresserade av att utvärdera konsekvenserna (Bonjour 2014: 216). Det fåtal jämförande studier som gjorts visar att effekterna av den här typen av krav som bäst är marginella – men i många fall också kontraproduktiva – när det handlar om att främja nyanländas integration i samhället (Goodman & Wright 2015). En av förklaringarna till det är att åtgärder som skulle kunna fungera som stödjande för människors etablering i nya länder i stället utformas för att skilja ut vem som är "välkommen"

att stanna i ett land och vem som inte är det (Joppke 2007). Ett omtalat exempel på detta är när språktester kopplas till medborgarskapsansökningar. Här visar studier från Nederländerna och Tyskland att språkkurser utformas för att "selektera och exkludera migranter snarare än att hjälpa dem" att lära sig det nya språket (Groenendijk 2011: 3; vår övers.). Även om språkrav kan kännas som en logisk åtgärd för att främja integration har kritiska språkforskare i den svenska debatten vidare framhärdat att det i själva verket inte finns vetenskapliga bevis "som tyder på att ett språktest för medborgarskap gynnar vuxna invandrades språkinläring" (Rydell & Milani 2019).

Jämte språk och kultur har frågan om *arbete* seglat upp som en av de mest centrala byggstenarna i den europeiska integrationspolitiken. När EU 2004 lanserade sina gemensamma integrationsprinciper framhölls just arbete som en av de viktigaste principerna eftersom man menade att "arbete är ett viktigt sätt för migranter att lämna ett synbart bidrag till medlemsstaterna och för deltagande i mottagarsamhället i stort" (Europarådet 2004: 20; vår övers.). Forskaren Christian Joppke (2007: 4; vår övers.), som länge studerat medborgerliga integrationskrav, menar att denna syn på arbete som ett integrationskrav hänger samman med en relativt ny idé kring "den autonoma och självförsörjande migranten" – där statens huvudsakliga uppgift blir att göra migranten oberoende av staten. I en sådan modell blir det med andra ord upp till den enskilde migranten att visa sig tillräckligt intresserad av och kapabel att själv försörja sig för att välkomnas (permanent) till sitt nya land.

Försörjningskrav och dynamiken på arbetsmarknaden

För att förstå konsekvenserna av ett försörjningskrav är det viktigt att sätta sig in i hur dynamiken på arbetsmarknaden påverkas av en sammankoppling mellan uppehålls- och arbetstillstånd. Som nämnts tidigare har detta i huvudsak studerats när det gäller arbetsmigration i olika delar av världen. En generell och viktig slutsats i dessa studier är att det finns ett tydligt samband mellan att ha en *prekär legal status* och en *prekär position på arbetsmarknaden* (Fudge 2011; Goldring & Landolt 2012). Det innebär att den som inte har ett medborgarskap eller ett permanent uppehållstillstånd kan förväntas få sämre villkor på arbetsmarknaden (Farcy & Smit 2020). Detta samband är tydligt i forskning kring papperslösas situation på arbetsmarknaden både i Sverige (t.ex. Khosravi 2010) och internationellt (t.ex. De Genova 2002), men syns också i internationell arbetsmarknadsstatistik där trenden pekar mot att migranter ofta innehar okvalificerade och lågavlönade arbeten med osäkra anställningsförhållanden samt är överrepresenterade bland dem som utnyttjas i tvångsarbete (t.ex. ILO 2016; Lewis m.fl. 2015).

Att vara ny i ett land innebär naturligtvis en rad utmaningar för den som vill etablera sig på arbetsmarknaden (när det gäller tillgång till information och kontakter, språkkunskaper etc.), men när möjligheten att stanna i ett land (på kort eller lång sikt) dessutom är direkt kopplad till krav på arbete och

försörjning försvagas migranternas förhandlingsläge gentemot sina arbetsgivare ytterligare (Wright m.fl. 2017). Sociologen Bridget Anderson (2010: 309) beskriver att det skapas en "institutionell otrygghet" där migrantarbetare underställs andra former av kontroll från arbetsgivaren än anställda som har medborgarskap. När uppehållstillståndet dessutom är sponsrat av en specifik arbetsgivare (ett system som på engelska kallas för *employer-sponsorship*) talar forskningen om att det skapas ett "hyperberoende" (Zou 2015), eftersom migranter blir beroende av en arbetsgivare för många olika – och helt centrala – delar av vardagslivet. Våra egna studier från Sydostasien har exempelvis visat hur arbetsmigranter vars uppehållstillstånd är sponsrade av en specifik arbetsgivare har begränsade möjligheter att påverka sina arbetsvillkor, själva välja bostad eller röra sig fritt ute i samhället (Anderson & Franck 2019; Franck 2016). Det kan till exempel handla om att migranter bor på eller i närheten av arbetsplatsen (en fabrik, en byggarbetsplats, en restaurang, en marknad etc.) och att arbetsgivaren på olika sätt begränsar möjligheterna att lämna detta område. Av rädsla för att bli hemskickade känner sig många migranter under dessa omständigheter tvingade att efterleva arbetsgivarens krav, inklusive att acceptera undermåliga arbetsvillkor och löner. Det mest (ö)kända exemplet på ett system för arbetsmigration som skapar denna typ av ofrihet är antagligen det så kallade Kafalasystemet som används i Saudiarabien, Qatar, Kuwait och andra länder i Mellanöstern (Damir-Geilsdorf 2016), men sponsrade uppehållstillstånd har också visat sig generera en liknande dynamik i länder som Kanada och Australien (Basok m.fl. 2014; Clibborn & Wright 2018; Hahamovitch 2014; Li & Whitworth 2016). Uppهållstillstånd som sponsras av en enskild arbetsgivare måste inte med nödvändighet leda till att migranter blir utnyttjade på arbetsmarknaden, men jämförande studier visar att sannolikheten för att människor ska bli utnyttjade ökar när möjligheten att byta arbetsgivare begränsas, när människor arbetar i låglöneyrken, inte har facklig representation och när vägen till ett permanent uppehållstillstånd är kringskuren (Wright m.fl. 2017: 1866).

I den svenska kontexten har problematiken kring att skapa en bindande relation mellan arbetsgivare och migranter diskuterats i samband med att regelverket kring arbetsmigration reformerades 2008 (Dahlstedt & Neergaard 2016; Schierup & Ålund 2011; Vogiazides & Hedberg 2013; Woolfson m.fl. 2014; Wright m.fl. 2017). Kritiker har här framhållit risken för att detta system, där arbetskraftsinvandrares förhandlingsposition är kraftigt försvagad, kommer att generera en oreglerad sekundär arbetsmarknad där migranter arbetar under sämre arbetsförhållanden och får betydligt lägre löner (Woolfson m.fl. 2014). Ett exempel på den desperation detta system föder är att det efter att lagen trädde i kraft också verkar förekomma en utbredd handel med arbetstillstånd, där arbetsgivare säljer tillstånd till dem som berörs av den nya lagen (Emilsson m.fl. 2014; Vogiazides & Hedberg 2013) – en fråga vi kommer att återkomma till längre fram.

Försörjningskravet som möjlighet eller hinder för integration?

Som tidigare nämnts finns det fortfarande relativt lite kunskap kring effekterna av medborgerliga integrationskrav. Bland svenska beslutsfattare verkar det ändå finnas en mycket stark tilltro till att den här typen av krav ska ha positiva effekter för nyanländas integrationsprocess. I motioner till Sveriges riksdag upprepas exempelvis att försörjningskravet förväntas ha gynnsamma effekter för integrationen – eftersom arbete ses som ”nyckeln” till integration (t.ex. Centerpartiet 2009; Moderaterna 2015). Liknande resonemang återfinns på flera ställen i regeringspropositionen för den tillfälliga lagen:

För integrationen innebär det stora vinster att utlänningar kommer in i arbetslivet och skaffar egen försörjning. Regeringen anser att det är viktigt att uppmuntra detta [...] Trots den kritik som riktas mot förslaget anser regeringen sammanfattningsvis att förslaget bör genomföras i syfte att öka drivkrafterna för arbete och egenförsörjning. (prop. 2015/16:174: 58f.)

Det finns nog få forskare som skulle motsätta sig påståendet att arbete och försörjning generellt kan förväntas ha positiva effekter på människors möjlighet att delta i samhället. Vilken inverkan ett *krav* på försörjning har för nyanländas etablering och integrationsprocess är dock en avsevärt mer komplicerad fråga som vi på de följande sidorna ska försöka reda ut. Först några generella saker som är bra att ha med sig i den diskussionen:

För det första är det värt att notera att när olika former av försörjningskrav används för att reglera arbetsmigration är det ofta i syfte att *motverka* integration. Det kan låta märkligt men faktum är att lärdomarna från efterkrigstidens ”gästarbetarprogram”, då många arbetare och deras familjer kom att etablera sig permanent i sina nya hemländer, har lett fram till att den nya generationens regler för arbetskraftsinvandring ofta designas för att åstadkomma det motsatta. Man bygger med andra ord upp dessa regelverk på ett sätt som förväntas förhindra arbetskraftsinvandrares långsiktiga etablering i mottagarländer (Anderson & Franck 2019; Surak 2015). Detta exempelvis genom att införa försörjningskrav, tillfälliga och av arbetsgivare sponsrade uppehållstillstånd samt begränsningar i möjligheten att ta med sina familjemedlemmar (Anderson & Franck 2019).

En andra viktig aspekt är att när försörjning används som ett villkor i regelverk kring arbetsmigration är det oftast som en förutsättning för att en migrant ska få uppehålla sig i ett land över huvud taget. I den tillfälliga lagen från 2016 och i förslaget till ny svensk lagstiftning från Migrationskommittén är försörjningskravet däremot kopplat till möjligheten att gå från ett temporärt till ett permanent uppehållstillstånd liksom till möjligheten för familjeåterförening. Till skillnad från arbetsmigranter har asylsökande som redan befinner sig i Sverige således möjligheten att fortsätta uppehålla sig här med hjälp av ett temporärt uppehållstillstånd. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det har visat sig att temporära uppehållstillstånd starkt bidrar

till en generell känsla av otrygghet (Hari 2014; Tize 2020). Som vi tidigare diskuterat är tillfälliga uppehållstillstånd en faktor som visat sig påverka migranternas förhandlingsposition gentemot sina arbetsgivare – då rädslan för att behöva lämna landet gör att människor känner sig tvingade att acceptera undermåliga villkor. I den svenska kontexten menar Maja Sager och Klara Öberg (2017) därför att även om hotet om utvisning ligger längre fram i tiden för den som har ett temporärt uppehållstillstånd så är det ändå ständigt närvarande i vardagslivet – och påverkar både beslut och framtidsplaner. Det finns därför skäl att anta att den som försöker trygga sin egen (och sin familjs) framtid i Sverige genom att uppfylla försörjningskravet också är mer villig att kompromissa när det gäller arbetsvillkor, löneanspråk etcetera.

För det tredje är det viktigt att komma ihåg att arbetsmarknaden inte är en neutral plats. När nyanlända intar arbetsmarknaden är det inte enbart en fråga om vilka individuella färdigheter de besitter, utan också om hur deras färdigheter uppfattas och värderas. Den svenska arbetsmarknaden är segregerad och forskningen visar att individer med invandrarbakgrund – också när de har samma kvalifikationer som andra sökande – i mindre utsträckning blir anställda (Carlsson 2010). Dessutom sker rekryteringen ofta genom informella nätverk (Gavanas 2010) som nyanlända inte har samma tillgång till (Rydgren 2004).

För att förstå relationen mellan ett försörjningskrav och integrationsprocessen är det således viktigt att ställa ytterligare frågor – som inte bara berör huruvida fler nyanlända kan visa upp arbetsgivarintyg utan som kan hjälpa oss att förstå hur försörjningskravet påverkar nyanländas position på arbetsmarknaden, både på kort och lång sikt. Med hjälp av remissvaren kring den tillfälliga lagen kommer vi i följande stycken därför att försöka närma oss några av dessa frågor.

Vilka jobb uppmuntras?

En fråga som lyfts av flera remissinstanser handlar om huruvida kravet på försörjning skapar incitament för att nyanlända ska acceptera ”vilket jobb som helst” för att säkra sin egen och sina familjers trygghet i Sverige. Arbetsförmedlingen (2016: 7) skriver exempelvis att de ser faror med att ”låta anställning bli en grundförutsättning för att få permanent uppehållstillstånd” eftersom ”[d]en trygghet som ett permanent uppehållstillstånd innebär gör att många deltagare kan tänkas göra stora uppoffringar för att få ett anställningsavtal”. Liknande farhågor återfinns i remissvaren från fackföreningsrörelsen. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) skriver exempelvis:

Det föreligger även en risk för att nyanlända utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. De nyanlända kan känna sig pressade att arbeta för oskäliga löner och villkor, då anställningen utgör en möjlighet till permanent uppehållstillstånd. Detta oavsett om anställningen vid provningstillfället kommer att visa sig motsvara de villkor som

krävs för beviljandet av permanent uppehållstillstånd. Nyanlända befinner sig i en utsatt situation och ett informationsunderläge, vilket skulle kunna utnyttjas. (TCO 2016: 4)

Att nyanlända känner sig pressade att ta det jobb som erbjuds, oavsett villkor, hänger här samman med den framskjutna roll arbetsgivarna får för den asylsökandes möjlighet att stanna i Sverige. Det är i det sammanhanget viktigt att påpeka att denna utveckling inte nödvändigtvis välkomnas av arbetsgivarna. Företagarna skriver exempelvis i sitt remissvar att:

Förslaget innebär ytterligare en belastning på arbetsgivare som inte bara ska bära ansvaret för en annan människas försörjning och säkerhet på arbetsplatsen, utan också för dennes rätt att vistas i Sverige. (Företagarna 2016: 2)

Remissvaren belyser på olika sätt hur försörjningskravet försätter nyanlända i en stark beroendeställning gentemot sina arbetsgivare. Den innebär också att nyanländas förhandlingsposition gentemot sina arbetsgivare – och i jämförelse med anställda som har permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap – försvagas. Samtidigt som det upprepas att försörjningskravet förväntas ”öka drivkrafterna för arbete och egenförsörjning” (prop. 2015/16:174: 59) bland nyanlända riskerar det således också att bidra till en utveckling där nyanländas position på arbetsmarknaden (på kort och lång sikt) försvagas.

Utrymmet för vidare utbildning

En annan fråga som hänger samman med nyanländas position på arbetsmarknaden och som lyfts av flera remissinstanser handlar om hur försörjningskravet påverkar incitament för vidareutbildning och för att söka mer kvalificerade arbeten. Arbetsförmedlingen skriver exempelvis att:

[R]egeln om anställning som grund för permanent uppehållstillstånd allvarligt försämrar möjligheten att tillvarata nyanländas kompetens och utgör ett hinder i myndighetens arbete för att motverka rekryteringsproblemen på arbetsmarknaden [...] Genom att skapa en incitamentsstruktur som så tydligt premierar en anställning försämrar Arbetsförmedlingens möjligheter att tillvarata de nyanländas kompetens avsevärt. Antalet som avslutar sina etableringsplaner på grund av påbörjade högskolestudier är redan idag lågt och antalet kommer troligen att bli ännu lägre om förslaget går igenom. Risken är stor att deltagare i etableringsuppdraget med kompetens och erfarenhet inom något bristyrke, där det krävs en längre valideringsprocess, inte validerar sina kunskaper och inte påbörjar kompletterande studier. Istället kan nyanlända läkare, lärare och sjuksköterskor välja att påbörja ett okvalificerat arbete endast för att få permanent uppehållstillstånd. Det är slöseri med individens kompetens och leder till att bristen på kvalificerad arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden kvarstår på en onödigt hög nivå. (Arbetsförmedlingen 2016: 1, 5)

Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), numera Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), lyfter denna fråga i sitt remissvar:

Ett ökat incitament att arbeta riskerar i sig att inverka på motivationen att bedriva studier eller fullfölja andra kompetenshöjande insatser som kan leda till arbete på sikt. SKL ifrågasätter i vilken utsträckning nyanlända kommer att vilja komplettera t.ex. en akademisk utbildning från hemlandet. Detta gäller särskilt alternativt skyddsbehövande, eftersom ett permanent uppehållstillstånd möjliggör familjeåterförening. Den långsiktiga etableringen kan således påverkas på ett olyckligt vis av de föreslagna bestämmelserna. (SKL 2016: 5)

Liksom SKR pekar organisationen Caritas på den speciella sårbarhet som unga nyanlända har i denna situation:

Förslaget riskerar också föranleda att barn som kommer till Sverige utan vårdnadshavare känner sig nödgade att hitta anställning och arbeta i stället för att gå i skolan, något som Caritas känner stark oro för. Dessutom medför det föreslagna systemet att den enskilde arbetstagararen/skyddsbehövande blir beroende av sin arbetsgivare, vilket riskerar leda till missbruk av den enskildes rättigheter. (Caritas 2016: 4f.)

Remissvaren belyser alltså risken för att det akuta behovet av att skaffa ett anställningskontrakt övertrumfar en långsiktigt hållbar strategi på arbetsmarknaden. På längre sikt är detta problematiskt av flera skäl. För det första är det ur integrationssynpunkt viktigt att nyanlända inte endast är hänvisade till lågkvalificerade arbeten utan också har möjlighet att söka arbeten som motsvarar deras kvalifikationer. Här är det viktigt att påpeka att jämförande studier visar att överkvalificerade utrikesfödda arbetare har sämre självskattad hälsa än inrikes födda arbetare (Dunlavy m.fl. 2016). Kopplingen är som tydligast bland arbetare från länder utanför Västeuropa, Australien/Nya Zeeland och Nordamerika. När det, för det andra, handlar om vidare utbildning visar studier från Sverige att den som har ett temporärt uppehållstillstånd generellt har en högre inkomst och sysselsättningsgrad än den som har ett permanent tillstånd. Samtidigt är sannolikheten lägre att den som har temporärt tillstånd ska vidareutbilda sig (Jutvik & Robinson 2018). Vad det betyder är alltså att även om temporära tillstånd på kort sikt kan fungera som ett incitament för att komma i arbete så är detta inte nödvändigtvis en hållbar strategi på längre sikt eftersom incitamentet för vidare utbildning minskar. Mot bakgrund av att tillgången till lågkvalificerade arbeten successivt sjunker på den svenska arbetsmarknaden, samtidigt som efterfrågan på kvalificerad arbetskraft ökar (Arbetsförmedlingen 2011; OECD 2016), kan vi räkna med att denna problematik kommer att få en allt större betydelse (Arbetsförmedlingen 2017).

Svart marknad för arbetsgivarintyg

Ytterligare en fråga som lyfts av flera remissinstanser är risken för att det utvecklas en svart marknad för arbetsgivarintyg när pressen på att skaffa ett arbete ökar. Denna fråga har sin bakgrund i erfarenheterna från reformen kring arbetskraftsinvandring 2008 då det, trots lagändringar, rapporterats att problemet med ”köpta arbetsgivarintyg” varit omfattande (Woolfson m.fl. 2014; se även Arbetsförmedlingen 2016: 7). LO skriver exempelvis:

Att arbetsgivaren upprättat ett anställningsavtal kan knappast ses som en garanti för att allt är i sin ordning. Att kontrollera arbetsvillkoren eller att anställningen verkligen existerar genom att kontrollera arbetsgivarens skatteinbetalningar har i praktiken visat sig vara svårt [...] Våra erfarenheter från arbetstillståndssystemet och de kontroller som görs av fackliga organisationer är att felaktiga löner är vanligt förekommande [...] Vi har också stött på flera fall där arbetsgivaren betalat skatter och avgifter men där någon lön aldrig betalats ut. Det har också hänt att arbetstagaren betalat arbetsgivare för att inbetala skatter och avgifter. Allt för att ge sken av en anställning och inkomst. (LO 2016: 2)

Dessa ”kreativa lösningar” för att undgå att betala kollektivavtalsenliga löner bör, återigen, ses som ett exempel på den svaga förhandlingsposition nyanlända befinner sig i när deras beroende av arbetsgivare ökar. Nyanländas desperation att säkra ett arbetsgivarintyg för att få stanna i Sverige eller för att återförenas med sin familj kan utnyttjas av oseriösa och skrupelfria arbetsgivare. En sak som förvärrar denna situation, vilket LO (2016: 2) också belyser i sitt svar, är att kontrollmöjligheterna är begränsade och att systemet därmed riskerar ”bli omöjligt att administrera”. Att ojämlika maktrelationer i kombination med svaga kontrollmekanismer riskerar att leda till ett stort mått av informella eller till och med ”korrupta” relationer är något vi också observerat i våra tidigare studier av arbetsmigration i Asien (Franck 2019). Den svaga förhandlingsposition migranter tilldelas i ett system där de är beroende av sin arbetsgivare för sitt uppehållstillstånd leder till att de lättare faller offer för utpressning och fusk – men fungerar också som ett incitament för att på olika sätt försöka kringgå reglerna (ibid.).

Avslutande reflektion

För att förstå konsekvenserna av den förskjutning i lagstiftningen kring asylinvandring som skett i Sverige på senare år krävs, vilket också är utgångspunkten för hela denna antologi, en omfattande analys som bygger både på tidigare forskning och på den kunskap och erfarenhet som finns hos myndigheter och organisationer samt hos asylsökande själva. I detta kapitel har vi därför med hjälp av befintlig forskning och kunskap från olika samhällsaktörer försökt belysa ett antal kritiska frågor kring införandet av ett försörjningskrav för den som vill ansöka om ett permanent uppehållstillstånd eller återförenas

med sin familj i Sverige. Av regeringens egen sammanfattning i propositionen till den tillfälliga lagen (prop. 2015/16:174) framgår att försörjningskravet genererat massiv kritik från en lång rad tunga remissinstanser. Utöver de specifika frågor vi lyft fram i föregående avsnitt avstryker exempelvis flera remissinstanser förslaget i sin helhet – bland dessa Rädda Barnen, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Uppsala universitet. Vidare påtalar Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö och Migrationsverket att de förslag som lagts fram är så otydliga att det krävs ytterligare överväganden innan de kan genomföras. Flera organisationer och myndigheter – inklusive Arbetsgivarverket, Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, SKR, LO, Röda Korset, SACO och TCO – skriver vidare att förslaget ”kommer att leda till en försämrad etablering på arbetsmarknaden och en försämrad integration” (prop. 2015/16:174: 56–57). Regeringen tillstår även själv att försörjningskravet kan komma att leda till att ”fler män än kvinnor beviljas permanenta uppehållstillstånd, med hänsyn till hur övergångarna till arbete i dag skiljer sig åt mellan män och kvinnor” (ibid.: 70).

Att försörjningskravet trots denna massiva kritik infördes – och nu dessutom föreslås bli en permanent del av den svenska lagstiftningen genom Migrationskommitténs betänkande – kan bara förstås om man erinrar sig att medborgerliga integrationskrav inte bara handlar om att främja integrationen utan också om att kontrollera migrationen (Joppke 2007). När regeringen i sin proposition tillstår att ett försörjningskrav ”skulle kunna medföra negativa effekter för en utlännings etablering” påminner den samtidigt om att det finns ”andra fördelar” med förslaget (prop. 2015/16:174: 58). Dessa ”fördelar” skulle enligt propositionen dels vara att försörjningskravet kommer att fungera som ”en positiv drivkraft för att komma i arbete och skaffa egen försörjning” – vilket innebär ”stora vinster” för integrationen (ibid.). Detta speglar det integrationsideal där migranter förväntas vara självförsörjande – och där statens viktigaste uppgift är att implementera ett regelverk som gör att detta blir verklighet (Joppke 2007). Ett sådant tankegods syns tydligt både i propositionen för den tillfälliga lagen och i Migrationskommitténs betänkande. I det senare argumenterar kommittén exempelvis för att ett försörjningskrav är viktigt eftersom det är ”av betydelse att markera vikten av integration och att en person har ansträngt sig för att klara sin försörjning” (SOU 2020:54: 216). Utöver att tydliggöra vikten av att nyanlända ”anstränger sig” för att uppfylla det autonoma integrationsidealet, fungerar försörjningskravet här också som ett verktyg för att kontrollera vem som är villig och kapabel nog att ”bidra” till sitt nya hemland utan att ”belasta” staten. Men kopplingen till migrationskontroll blir också tydlig när det handlar om att formulera det övergripande – och överordnade – målet med den tillfälliga lagen liksom Migrationskommitténs betänkande, nämligen att minska asylinvandringen. På många ställen i kommitténs betänkande upprepas att även om specifika förslag kan leda till negativa konsekvenser för den enskilde,

såväl som för integrationsprocessen i stort, är detta underordnat målet att minska antalet asylsökande. När Migrationskommittén i sitt betänkande beskriver bakgrunden till försörjningskravet inleder man exempelvis med att påminna om att dess syfte (liksom hela den tillfälliga lagen) ”är att kraftigt minska antalet asylsökande” (SOU 2020:54: 276).

Problemet med detta resonemang, vilket både tidigare forskning och remissinstansernas kritik pekar mot, är att staten, i sin iver att uppmuntra den ”självförsörjande migranten” och minska asylinvandringen, implementerar ett regelsystem som permanentar nyanländas underordning på arbetsmarknaden. Som vi sett i detta kapitel pekar forskning från olika delar av världen mot att det är precis den här typen av regler – där migranter blir beroende av en arbetsgivare för sitt uppehållstillstånd – som skapar en ”institutionell otrygghet” på arbetsmarknaden (Anderson 2010). Konsekvenserna av detta kan, som vi i detta kapitel har framhållit, bli mycket allvarliga – både avseende utnyttjande av enskilda individer men också för samhällsutvecklingen i stort. Under det kommande året, när Migrationskommitténs betänkande behandlas inför beslut i riksdagen under 2021, är det av yttersta vikt att försörjningskravet diskuteras utifrån den forskning och kunskap som finns på området – särskilt om vi menar allvar när vi talar om att skapa en ”långsiktig hållbar migrationspolitik”.

Referenser

- Anderson, Bridget (2010) Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers. *Work, Employment & Society*, 24(2): 300–317.
- Anderson, Joseph. T. & Franck, Anja. K. (2019) The public and the private in guestworker schemes: Examples from Malaysia and the U.S. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(7): 1207–1223.
- Andersson, Henrik & Jutvik, Kristoffer (2019) *Do asylum-seekers respond to policy changes? Evidence from the Swedish-Syrian case*. Working Paper. [<https://doi.org/10.33774/apsa-2019-6f46m>]
- Arbetsförmedlingen (2011) *Arbetsmarknadsrapport 2010*. [<https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d4f16735f3976e900/arbetsmarknadsrapport-2010.pdf>, hämtat 2020-10-16]
- Arbetsförmedlingen (2016) Remissvar. Dnr Ju2016/0130/L7. [https://www.regeringen.se/494a87/contentassets/cbebc43816043d6bf864dd0e076b722/21_arbetsformedlingen.pdf, hämtat 2020-08-12]
- Arbetsförmedlingen (2017) *Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Working Paper 2017:5. [<https://arbetsformedlingen.se/download/18.4fb667a1169bfd2c0a69635/1556023815234/nyanlandas+etablering+p%C3%A5+den+svenska+arbetsmarknaden.pdf>]

- Basok, Tanya, Bélanger, Danièle & Rivas, Eloy (2014) Reproducing deportability: Migrant agricultural workers in South-western Ontario. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(9): 1394–1413.
- Bonjour, Saskia (2014) The transfer of pre-departure integration requirements for family migrants among member states of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2(2): 203–226.
- Breidahl, Karen N. (2017) Scandinavian exceptionalism? Civic integration and labour market activation for newly arrived immigrants. *Comparative Migration Studies*, 5(1): 2.
- Caritas (2016) Remissvar. Dnr Ju2016/0130/L7. [https://www.regeringen.se/494a89/contentassets/cbebce43816043d6bf864dd0e076b722/56_caritas.pdf, hämtat 2020-10-16]
- Carlsson, Magnus (2010) Experimental evidence of discrimination in the hiring of first- and second-generation immigrants. *LABOUR*, 24(3): 263–278.
- Centerpartiet (2009) *Stämmobeslut partistämman 2009: Öppenhet mot omvärlden – migration, asyl och integration*. [<https://www.centerpartiet.se/download/18.59ee6fe15822a5c993389/1478090557710/Migration,%20asyl,%20integration.pdf>, hämtat 2020-10-15]
- Clibborn, Stephen & Wright, Chris F. (2018) Employer theft of temporary migrant workers' wages in Australia: Why has the state failed to act? *The Economic and Labour Relations Review*, 29(2): 207–227.
- Dahlstedt, Magnus & Neergaard, Anders (2016) Crisis of solidarity? Changing welfare and migration regimes in Sweden. *Critical Sociology*, 45(1): 121–135.
- Damir-Geilsdorf, Sabine (2016) Contract labour and debt bondage in the Arab Gulf states. Policies and practices within the kafala system. I: S. Damir-Geilsdorf, U. Lindner, G. Müller, O. Tappe & M. Zeuske (red.), *Bonded labour: Global and comparative perspectives (18th-21st century)*. Bielefeld: Transcript.
- De Genova, Nicholas P. (2002) Migrant "illegality" and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31(1): 419–447.
- Dunlavy, Andrea C., Garcy, Anthony M. & Rostila, Mikael (2016) Educational mismatch and health status among foreign-born workers in Sweden. *Social Science & Medicine*, 154: 36–44.
- Emilsson, Henrik, Magnusson, Karin, Osanami Törngren, Sayaka & Bevelander, Pieter (2014) *The world's most open country: Labour migration to Sweden after the 2008 law*. Malmö: Malmö universitet. [<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:mau:diva-7832>]
- Europarådet (2004) 2618th Council Meeting, European Commission – Justice and Home Affairs. Bryssel, 19 november. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_04_321, hämtat 2020-11-05]

- Farcy, Jean-Baptiste & Smit, Sarah (2020) Status (im)mobility and the legal production of irregularity: A sociolegal analysis of temporary migrants' lived experiences. *Social & Legal Studies*, 29(5): 629–649.
- Franck, Anja K. (2016) A(nother) geography of fear: Burmese labour migrants in George Town, Malaysia. *Urban Studies*, 53(15): 3206–3222.
- Franck, Anja K. (2019) Corrupt(Ing) borders: Navigating urban immigration policing in Malaysia. *Geopolitics*, 24(1): 251–269.
- Fudge, Judy (2011) Global care chains, employment agencies, and the conundrum of jurisdiction: Decent work for domestic workers in Canada. *Canadian Journal of Women and the Law*, 23(1): 235–264.
- Företagarna (2016) Remissvar. Dnr Ju2016/0130/L7.
[https://www.regeringen.se/494a88/contentassets/cbebce43816043d6bf864dd0e076b722/26_foretagarna.pdf, hämtat 2020-09-15]
- Gavanas, Anna (2010) *Who cleans the welfare state? Migration, informalization, social exclusion and domestic services in Stockholm*. Institutet för framtidsstudier. [<https://www.iffs.se/publikationer/iffs-rapporter/who-cleans-the-welfare-state-migration-informalization-social-exclusion-and-domestic-services-in-stockholm/>]
- Goldring, Luin & Landolt, Patricia (2012) The conditionality of legal status and rights: Conceptualizing precarious non-citizenship in Canada. I: L. Goldring & P. Landolt (red.), *Producing and negotiating non-citizenship: Precarious legal status in Canada*. Toronto: Toronto UP.
- Goodman, Sara W. (2011) Controlling immigration through language and country knowledge requirements. *West European Politics*, 34(2): 235–255.
- Goodman, Sara W. & Wright, Matthew (2015) Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(12): 1885–1908.
- Groenendijk, Kees (2011) Pre-departure integration strategies in the European Union: Integration or immigration policy? *European Journal of Migration and Law*, 13(1): 1–30.
- Hahamovitch, Cindy (2014) "Risk the truck": Guestworker-sending states and the myth of managed migration. I: D. Griffith (red.), *(Mis)-managing migration: Guestworkers' experiences with North American labor markets*. Santa Fe: School for Advanced Research Press.
- Hari, Amrita (2014) Temporariness, rights, and citizenship: The latest chapter in Canada's exclusionary migration and refugee history. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 30(2): 35–44.
- ILO (2016) *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. International Labour Office.

- Joppke, Christian (2007) Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1): 1–22.
- Jutvik, Kristoffer & Robinson, Darrel (2018) *Limited time or secure residence? A study on the short-term effects of temporary and permanent residence permits on labour market participation*. Working Paper 2018:17, Uppsala universitet. [<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-372274>]
- Khosravi, Shahram (2010) *"Illegal" traveller: An auto-ethnography of borders*. London: Palgrave Macmillan.
- Lag 2016:752 om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016752-om-tillfalliga-begransningar-av_sfs-2016-752, hämtat 2020-10-16]
- Lewis, Hannah, Dwyer, Peter, Hodkinson, Stuart & Waite, Louise (2015) Hyper-precarious lives: Migrants, work and forced labour in the Global North. *Progress in Human Geography*, 39(5): 580–600.
- Li, Yao-Tai & Whitworth, Katherine (2016) When the state becomes part of the exploitation: migrants' agency within the institutional constraints in Australia. *International Migration*, 54(6): 138–150.
- LO (2016) Remissvar. Dnr Ju2016/0130/L7. [https://www.regeringen.se/49499f/contentassets/cbebce43816043d6bf864dd0e076b722/27_lo.pdf, hämtat 2020-10-16]
- Moderaterna (2015) *En förnyad integrations- och migrationspolitik*. [<https://moderaterna.se/en-fornyad-integrations-och-migrationspolitik-0>, hämtat 2020-10-15]
- OECD (2016) *Making integration work: Refugees and others in need of protection*. [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants_9789264251236-en]
- Prop. 2015/16:174 Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Regeringskansliet. [<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2016/04/prop.-201516174/>, hämtat 2020-11-05]
- Ruhs, Martin (2013) *The price of rights: Regulating international labor migration*. Princeton: Princeton University Press.
- Rydell, Maria & Milani, Tommaso (2019) Därför är språktest en dålig idé. *Svenska Dagbladet*, 14 januari. [<https://www.svd.se/darfor-ar-spraktest-en-dalig-ide>, hämtat 2020-10-14]
- Rydgren, Jens (2004) Mechanisms of exclusion: Ethnic discrimination in the Swedish labour market. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(4): 697–716.
- Sager, Maja & Öberg, Klara (2017) Articulations of deportability: Changing migration policies in Sweden 2015/2016. *Refugee Review*, 3: 2–14.

- Schierup, Carl-Ulrik & Ålund, Aleksandra (2011) The end of Swedish exceptionalism? Citizenship, neoliberalism and the politics of exclusion. *Race & Class*, 53(1): 45–64.
- SKL (2016) Remissvar. Dnr Ju2016/0130/L7. [https://www.regeringen.se/494a87/contentassets/cbebce43816043d6bf864dd0e076b722/22_sveriges-kommuner-och-landsting.pdf, hämtat 2020-08-16]
- SOU 2020:54 *En långsiktig hållbar migrationspolitik*. Regeringskansliet. [<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/09/sou-202054/>, hämtat 2020-09-15]
- Surak, Kristin (2015) Guestworker regimes globally: A historical comparison. I: L. S. Talani & S. McMahon (red.), *Handbook of the international political economy of migration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- TCO (2016) Remissvar. Dnr Ju2016/0130/L7. [https://www.regeringen.se/494a88/contentassets/cbebce43816043d6bf864dd0e076b722/34_tco.pdf, hämtat 2020-10-16]
- Tize, Carola (2020) Living in permanent temporariness: The multigenerational ordeal of living under Germany's toleration status. *Journal of Refugee Studies*.
- Vogiazides, Louisa & Hedberg, Charlotta (2013) Trafficking for forced labour and labour exploitation in Sweden: Examples from the restaurant and the berry industries. I: N. Ollus, A. Jokinen & M. Joutsen (red.), *Exploitation of migrant workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking*. Helsingfors: European Institute for Crime Prevention and Control.
- Woolfson, Charles, Fudge, Judy & Thörnqvist, Christer (2014) Migrant precarity and future challenges to labour standards in Sweden. *Economic and Industrial Democracy*, 35(4): 695–715.
- Wright, Chris F., Groutsis, Dimitria & van den Broek, Diane (2017) Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: Enhancing efficiency, compromising fairness? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11): 1854–1872.
- Zou, Mimi (2015) The legal construction of hyper-dependence and hyper-precarity in migrant work relations. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31(2): 141–162.

Var går välfärdsstatens gränser? Reflektioner kring rättslig reglering gällande skyddssökande och EU-migranter

Maria Persdotter

Inledning

Tidigt på morgonen 3 november 2015 utrymdes och revs Sorgenfriläget i Malmö, en icke tillståndsgiven boplatz som fungerat som ett tillfälligt boende för omkring 250 rumänska "EU-migranter"¹ under drygt ett och ett halvt års tid. I efterhand går det att konstatera att avhysningen kom att markera en avgörande punkt i den politiska utvecklingen rörande olovliga boplatser. Regeringen hade tidigare intagit en något avvaktande hållning i frågan. Nu meddelade de i stället att de förordade en nolltolerans mot olovliga bosättningar. Budskapet framfördes först av den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare, Martin Valfridsson, 31 oktober 2015 i Ekots lördagsintervju på Sveriges Radio P1 (Sveriges Radio 2015) och kom sedan att upprepas av, bland andra, statsministern Stefan Löfven (TT 2015). Några månader senare, i februari 2016, offentliggjordes den nationella samordnarens slutbetänkande, *Framtid sökes* (SOU 2016:6). En av betänkandets huvudsakliga rekommendationer var att offentliga institutioner bör undvika att skapa incitament för fattiga EU-medborgare att söka sig till Sverige. Till exempel avråddes kommunerna från att erbjuda matservering och skolgång till "barn till utsatta EU-medborgare"

1 Jag väljer att använda begreppet "EU-migrant" helt enkelt för att det är det begrepp som är vanligast förekommande i den offentliga debatten i Sverige i dag (jfr Örestig m.fl. 2015). Att jag använder begreppet ska dock inte tolkas som att jag okritiskt accepterar det. Jag är tvärtom väl medveten om att det är ett omdiskuterat uttryck som vissa menar bör undvikas. Inte minst då de som oftast omnämns som EU-migranter i formell bemärkelse är EU-medborgare som utövar sin lagstadgade rätt att fritt röra sig och söka arbete inom unionen. Som Meriam Chatty (2015: 241) påtalar förmedlar begreppet "EU-migrant" något "fundamentalt om EU-medborgaren och den fria rörligheten, [nämligen att den ideala] EU-medborgaren per definition inte är fattig [och] att den fria rörligheten per definition inte är ekonomisk migration". Under de senaste åren har det blivit allt vanligare att tala om "utsatta EU-medborgare" för att benämna EU-medborgare som på grund av att de saknar anställning eller annan försörjning inte uppfyller kraven för förlängd uppehållsrätt i landet (dvs. rätt att stanna i landet längre än tre månader). Även detta begrepp är dock befäst med problematiska konnotationer. Begreppet osynliggör det faktum att de som betraktas som "EU-migranter"/"utsatta EU-medborgare" i hög grad, om än ofta implicit, rasifieras som romer. Som jag tidigare argumenterat för (Persdotter 2019: 38ff.) finns det goda skäl att inte befästa rasistiska problembeskrivningar och stereotyper genom att använda termer som "romska migranter eller tiggare". Samtidigt kan oviljan att namnge de så kallade EU-migranternas romska identiteter och erfarenheter göra det svårt att sätta ord på den historiska och strukturella rasism som bidragit till deras ekonomiska och sociala underordning. Ett "färgblint" språkbruk riskerar också att osynliggöra kopplingen mellan den politik som i dag riktas mot EU-migranter och det historiska förtrycket av romer och resande i Sverige.

(SOU 2016:6: 51ff.).² I betänkandet upprepades också förslaget om en noll-tolerans mot olovliga bosättningar (SOU 2016:6: 62ff.).

Konflikten kring Sorgenfriläget ägde rum under den turbulenta hösten 2015, och mot bakgrund av det intensiva arbete för att samordna det solidariska flyktingmottagandet som då pågick i Malmö. Den slutgiltiga avhysningen av läget sammanföll också i tid med regeringens beslut att införa tillfälliga gränskontroller och anpassa svenska asylregler till EU-rättens miniminivåer. I detta bokkapitel avser jag att diskutera hur konflikten kring Sorgenfriläget och debatten gällande EU-migranternas närvaro och situation i Sverige påverkade och påverkades av den flykting- och migrationspolitiska utvecklingen under den aktuella perioden. Jag vänder mig i första hand till aktivister, organisatörer och samhällsdebattörer med engagemang i migrationsfrågor, för att bidra med kritiska reflektioner och perspektiv på en uppfattning som kommit att dominera den migrationspolitiska debatten på senare år – nämligen uppfattningen om att det finns en olöslig motsättning mellan en inkluderande asyl- och migrationspolitik och ett ambitiöst välfärdsåtagande. Jag vill också visa på hur sociala rättigheter och välfärdsinsatser kommit att i allt högre grad betraktas och användas som indirekta instrument för gräns- och migrationskontroll. Kapitlet bygger på de empiriska studier som jag genomförde inom ramen för min avhandlingsstudie om den lokala politik som utvecklades i Malmö under åren 2014–2016 i förhållande till närvaron av så kallade EU-migranter (Persdotter 2019).

Kapitlet är indelat i tre avsnitt. I det första resonerar jag kring den symboliska betydelsen av tätläger. I det andra fördjupar jag mig i föreställningar om flyktingkrisen och det hot som en föreställt okontrollerad invandring antas utgöra mot välfärdsstaten. I det tredje diskuterar jag hur socialrättsliga medel, under de senaste åren, kommit att spela en allt större roll som gräns- och migrationspolitiska verktyg.

Den symboliska betydelsen av tätläger

Sorgenfriläget var på många sätt en bristfällig boplat, belägen på en förorenad industritomt med begränsad tillgång till elektricitet, rinnande vatten och sophämtning. I media beskrevs läget gång efter annan som en kåkstad, "Sveriges största slum" (Karlsson 2015). Inte desto mindre utgjorde boplaten för många av dess invånare en fast punkt i en annars utsatt och oförutsägbart tillvaro. För flera av de boende innebar avhysningen att de kom att stå utan tak över huvudet. Malmö stad upplät förvisso ett evakueringsboende under de första fem nätterna efter avhysningen, men där fanns det bara plats för 50 personer, det vill säga knappt en femtedel av de berörda individerna. Det skulle dröja en dryg månad innan det kommunalt finansierade vinterhärberget för utsatta EU-medborgare slog upp sina portar. Samtidigt tilltog vinterkylan. Kort efter rivningen av Sorgenfriläget inledde därför flera av de avhysa

2 För en analys av denna avrådan, se Lind & Persdotter 2017.

migranterna en uppmärksammas sovprotest utanför stadshuset i Malmö. Deras gemensamma krav var att få tillgång till en alternativ boplatz.

Under 2015 fanns det offentligt finansierade boplatser i ett flertal svenska kommuner, däribland i Lund och Helsingborg. De ansvariga politikerna i Malmö stad var dock mycket tveksamma till en sådan lösning. Kommunstyrelsens ordförande, Katrin Stjernfeldt Jammeh (S), menade till exempel att anvisade boplatser "bidrar till en social situation som inte är acceptabel". Som hon uttryckte det är "lösningen [...] inte bosättningar med dåliga fysiska villkor, utan det handlar på lång sikt om att få Rumänien att ta ansvar för sin befolkning" (Viktorsson 2015). I den nationella samordnarens betänkande avfärdades också förslaget om anvisade boplatser. Det främsta argumentet som gavs var att det vore orättvist – och juridiskt tveksamt – att erbjuda anvisade boplatser till en grupp bostadslösa utan förlängd uppehållsrätt då det i de flesta kommuner saknas motsvarande insatser för bostadslösa "kommunmedborgare". Som det framhölls i betänkandet blir det "svårt för en kommun att motivera varför en viss utsatt grupp ska få tillgång till denna lösning, men inte andra" (SOU 2016:6: 70). Resonemanget utgör ett talande exempel på hur migranter och medborgares respektive intressen ställs emot varandra; snarare än att ifrågasätta bristen på effektiva insatser för bostadslösa med svenskt medborgarskap eller uppehållstillstånd, tas denna brist som argument för varför det vore orimligt att erbjuda vissa typer av insatser för EU-migranter. Jag återkommer till detta, men först vill jag peka på en annan motsättning som präglade den offentliga politiska debatten om boendelösningar för EU-migranter under hösten 2015, nämligen att staten reste tältläger för nyanlända flyktingar samtidigt som motsvarande boendelösning för EU-medborgare dömdes ut.

Flyktinglägret på Revingehed, 2015

Knappt två veckor innan kommunpolitikerna i Malmö stad fattade beslut om att utrymma och riva Sorgenfrilägret meddelade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att de avsåg upprätta ett tältläger på militärfältet Revingehed utanför Lund. Enligt uppgifter i media skulle det planerade tältlägret inhysa knappt 400 asylsökande, fördelade över 75 eluppvärmda tält (Svarfvar & Strum 2015). Tältlägret på Revingehed tillkom som svar på en begäran till MSB från Migrationsverket om att ordna fram totalt 110 000 boendeplatser för att möta behovet av ankomstboenden för nyanlända. Förutom etableringen på Revingehed fanns det preliminära planer på att upprätta tältläger i Gävle, Flen, Uppsala och på Värmdö (Lindkvist 2016). Strax innan jul, 11 december 2015, flyttade den första gruppen asylsökande in i tälten på Revingehed. En dryg månad senare, i slutet av januari 2016, avvecklades tältlägret. Efter att regeringen infört gränskontroller hade antalet asylsökande sjunkit kraftigt, och myndigheterna gjorde därför bedömningen att de tillfälliga boendeplatserna inte längre behövdes.

Hur kan vi då förstå det faktum att de statliga myndigheterna upprättade tältläger för asylsökande samtidigt som motsvarande alternativ förklarades både ovärdigt och oförsvarbart som boendelösning för EU-medborgare? En förklaring skulle kunna vara att det i fallet med asylsökande sågs som en tillfällig åtgärd. Tanken var aldrig att dessa tältläger skulle utgöra en permanent eller ens särskilt långvarig lösning. I fallet med EU-migranter var, och är, frågan mer komplicerad. Från statligt såväl som från kommunalt håll betonades att det fanns en överhängande risk att kommunerna genom att erbjuda anvisade boplatser till en grupp som inte självklart omfattades av välfärdsstatens socialpolitiska ansvar och vars behov dessutom antogs vara obegränsade i både omfattning och tid skulle bidra till etableringen av slumområden (SOU 2016:6: 70), vilket på längre sikt ansågs kunna äventyra den generella svenska bostads- och välfärdspolitiken (Persdotter 2019: 152ff.). Det förekom också en uppfattning om att kommunerna, genom att erbjuda boende och andra typer av insatser, riskerade att skapa incitament för fler att söka sig till Sverige (SOU 2016:6: 51ff.). Detta leder oss tillbaka till den föreställda motsättningen mellan fri rörlighet och välfärd, mellan migranternas och medborgares respektive intressen.

Motsättningen mellan att å ena sidan upprätta tältläger för en kategori av migranter (asylsökande) samtidigt som denna boendeform å andra sidan döms ut som alternativ för en annan kategori av migranter (rörliga EU-medborgare) blir därtill mer begriplig om upprättandet av tältläger för asylsökande ses som en signalpolitisk handling vars egentliga syfte är att skapa opinion för en mer restriktiv asyl- och migrationspolitik. En sådan tolkning är förstås något spekulativ, kanske rentav konspiratorisk, men det finns ändå indikationer som talar för att det skulle kunna ha varit så. Här finns, inte minst, historiska paralleller till händelser som utspelade sig under upptakten till det så kallade Luciabeslutet 1989.

Träsklägret i Eslöv, 1989

Under sensommaren och hösten 1989, liksom under motsvarande period 2015, kom ovanligt många (omkring 13 000) asylsökande till Sverige. Dessa befann sig på flykt undan konflikter i bland annat Bulgarien, Etiopien, Iran, Irak, dåvarande Jugoslavien och Libanon. En betydande andel av de asylsökande anlände först till Malmöregionen, vilket innebar en särskild utmaning för myndigheterna att ordna övernattningsmöjligheter i området. Hundratals asylsökande kom att inkvarteras på passagerarfartyget M/S Winston Churchill i Malmö, och i Lomma upprättades en husvagnscamping. För att ytterligare tillgodose behovet av sovplatser kontaktade dåvarande Invandrarverket (nuvarande Migrationsverket), framåt senhösten, Eslövs kommun för att be om tillstånd att upprätta ett tältläger på en åker utanför centralorten. Med kort varsel ställde myndigheterna upp ett antal militära sjukvårdstält som inreddes med enklare sängar. Lägret kom att få stor uppmärksamhet

i nationell media och gavs namnet "Träsklägret". Förhållandena i tältlägret har senare beskrivits som mycket bristfälliga. Tälten som lånats in var inte avsedda att användas som bostäder och läckte in vatten. Det var kallt och rött.

Sven Mattsson (S) var kommunstyrelsens ordförande i Eslöv 1989. Trettio år senare uttalade han sig om sin roll i flyktingmottagandet 1989 i ett reportage i *Sydsvenskan* (Nyrén & Magnusson 2019). Mattsson beskrev då att tältlägret i Eslöv tillkom som en nödlösning för att avråda den akuta bristen på sovplatser för asylsökande som rådde under hösten 1989, men att det egentliga uppdraget från statens sida var att "sända signaler". Av den anledningen valde kommunen, i samråd med de statliga myndigheterna, att inte erbjuda asylsökande rum på ett lokalt hotell, trots att detta förmodligen hade varit ett mer kostnadseffektivt alternativ. Som Mattsson förklarade det, "Skulle vi klara [...] flyktingkrisen måste vi visa upp detta. Att om ni kommer till de här delarna av Sverige, då blir det tält" (Nyrén & Magnusson 2019).

Med andra ord verkar tältlägret i Eslöv ha fyllt en betydande symbolisk funktion på så sätt att det skickade signaler – dels till nyanlända, men kanske framför allt till den bredare allmänheten – om att det saknades kapacitet att ta emot fler asylsökande. Precis som under hösten 2015 gick det bara veckor från det att tältlägret restes till det att regeringen meddelade att den avsåg införa en avsevärt mycket mer restriktiv asylopolitik. Enligt det tidigare nämnda reportaget i *Sydsvenskan* användes tältlägret i Eslöv bara under en enda natt. Därefter omplacerades de boende till ett äldreboende i Billinge, och efter en knapp månad revs lägret (Nyrén & Magnusson 2019). Ungefär samtidigt fattade den socialdemokratiska regeringen, med dåvarande invandrarminister Maj-Lis Lööv i spetsen, beslut om att drastiskt begränsa asylrättens tillämpning (det så kallade Luciabeslutet). Enbart de som uppfyllde kraven enligt FN:s flyktingkonvention (så kallade FN-flyktingar) samt de med "särskilt starka skyddsbehov" skulle få politisk asyl i Sverige.

Som Christina Johansson (2005: 162ff.) förklarar i en studie av svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft så beskrev Maj-Lis Lööv Luciabeslutet som nödvändigt då det svenska flyktingmottagandet var i "kris". Beslutet hade också som mål att begränsa migration till förmån för integration. Betoningen på "kris", såväl som på den föreställda motsättningen mellan ett generöst flyktingmottagande och en fungerande "integration", väcker uppenbara associationer till regeringsretoriken under och efter hösten 2015. Här upprepas föreställningen om ett grundläggande motsatsförhållande mellan en inkluderande asyl- och migrationspolitik och en robust och välfungerande välfärdsstat. Vilken kris, och för vem?

Tankefiguren om en stundande systemkollaps utgör ett viktigt inslag i den kris-diskurs som i allt högre utsträckning kommit att prägla det migrationspolitiska samtalet sedan hösten 2015. Det finns anledning att vara vaksam mot denna diskurs. Begreppet kris används, i regel, för att beteckna en allvarlig störning eller avvikelse från en föreställt stabilt och i övrigt önskat

normaltillstånd. I *Svenska Akademiens Ordbok* (SAOB 2020) definieras en kris dels som en mycket svår situation, dels som en "kritisk situation" som i regel kräver någon typ av avgörande. Att definiera en situation i termer av kris för med sig ett antagande om att situationen i fråga kräver omedelbara och resoluta åtgärder. Kris-diskurser kan på så sätt användas för att rättfärdiga avsteg från den demokratiska ordningen såväl som från grundläggande rättsstatliga principer, samt för att försvara övergrepp på enskilda (Agamben 2005). Samtidigt fyller kris-diskurser – genom att peka ut det avvikande och störande – den funktion att de befäster föreställningar om vad som utgör, och bör vara, den normala ordningen.

Det har påtalats att talet om en "flyktingkris" är djupt problematiskt då det sätter fokus på påstådda brister i den Europeiska gräns- och flyktingpolitiken, samtidigt som det framställer flyktingar som ett hot mot den Europeiska ordningen och säkerheten (De Genova & Tazzioli 2016). Det ger intrycket att de främst drabbade under de senaste årens så kallade flyktingkris är de Europeiska staterna (och i förlängningen, de Europeiska folken) snarare än de tusentals människor som förolyckats under sina försök att korsa EU:s yttre gränser. Sedan 2015 har talet om flyktingkrisen använts för att rättfärdiga en alltmer restriktiv flyktingpolitik och för att ytterligare förstärka EU:s yttre gränser, till exempel genom det kontroversiella EU-Turkiet-avtalet. Detta trots att många skulle påstå att den *verkliga krisen* är just bristen på lagliga och säkra vägar in i Europa (UNHCR 2019). Talet om en "flyktingkris" flyttar därtill fokus bort från de geopolitiska, ekonomiska och sociala förhållanden som föranlett de senaste årens globala migrationsrörelser, inklusive de alltjämt pågående konflikterna i Afghanistan och Syrien, den globala ojämlikheten och de tilltagande klimatförändringarna.

Den välfärdsnationalistiska krisdiskursen

I Sverige har talet om flyktingkrisen vävts samman med en välfärdsnationalistisk diskurs. Svensk välfärdsnationalism betecknar en ideologisk hållning som ser välfärdsmodellen som en särpräglad svensk konstruktion som bör bevaras och befästas för dem som anses vara dess rättmätiga förmånstagare och medlemmar – det vill säga, det föreställda svenska folket. Av detta följer också en uppfattning om att staten måste värna folkets intressen i förhållande till diverse utifrån kommande hot såsom EU, globaliseringen, finanskapitalet – och, inte minst, de mytiska invandrarna (jfr Hansson & Persdotter 2019: 347). Välfärdsnationalismen finner ett av sina mer utpräglade uttryck i Sverigedemokraternas uttalat nationalistiska retorik, men den förekommer också i mer vardagliga former. I kölvattnet av den så kallade flyktingkrisen 2015 har välfärdsnationalismen också kommit att i allt högre utsträckning genomsyra den migrationspolitiska debatten. Som Johan Nordensvärd och Markus Ketola (2015) beskriver det har framväxten av högnationalistiska och -populistiska partier i de nordiska länderna under det senaste årtiondet

bidragit till att stöpa om den gängse nordiska socialdemokratiska diskursen. Om denna diskurs länge betonat värden som jämlikhet och universalism så har de högnationalistiska och -populistiska tankeströmningarna gett diskursen en ny inramning; välfärdsstaten har i allt högre utsträckning kommit att betraktas som grundad på en särpräglad svensk etnisk och politisk gemenskap. Tankefiguren om en stundande systemkollaps som fick genomslag under 2015 byggde på föreställningar om de statliga och kommunala myndigheternas oförmåga att ta emot, och på sikt integrera, nyanlända. Därtill inbegrep den också essentialistiska och rasistiska föreställningar om de nyanländas kulturella annorlundahet (Ericson 2018).

Centralt för den välfärdsnationalistiska krisdiskursen är, som jag tidigare antytt, föreställningen om att det finns en olöslig motsättning mellan en inkluderande migrationspolitik och ett ambitiöst välfärdsåtagande. Denna föreställning intar en närmast hegemonisk ställning i svensk samhällsdebatt i dag – en förgivet tagen sanning som även återskapas i otaliga forskningsstudier (Sainsbury 2012: 1ff.). Den ligger bland annat till grund för en typ av studier som avser uppskatta hur mycket flyktinginvandringen kostar den svenska staten (t.ex. Ruist 2015). Föreställningen förekommer också i mer kritisk migrations- och samhällsforskning. Ett exempel på detta är Vanessa Barkers (2018) analyser av omsvängningen i svensk flykting- och migrationspolitik efter 2015.

Enligt Barker (2018) rörde ”flyktingkrisen” och regeringens svar på denna en spricka i den svenska välfärdsstatens själva grund: en grundläggande motsättning mellan, å ena sidan, den jämlikhetssträvan och den universalism som länge utgjort centrala principer inom den svenska välfärdsstaten (Esping-Andersen 1990) och, å andra sidan, det faktum att välfärdsstatens sociala skyddsnät i någon mån alltid varit reserverade för just svenska medborgare – folket i folkhemmet. Samma motsättning, menar Barker (2017), ligger till grund för den röd-gröna regeringens motsägelsefulla hållning i frågor som rör EU-migranter, såsom frågan om olovliga bosättningar.

Till skillnad från Barker är jag övertygad om att vi måste förstå det ökade motståndet mot flyktinginvandring såväl som misstänkliggörandet av EU-migranter som en reaktion på förändringar *inom* välfärdsstaten, och som nära förbundet med en övergripande åtstramningspolitik (jfr Hansen 2018). Denna övertygelse finner även stöd i tidigare forskning. Statsvetaren Diane Sainsbury (2012) visar till exempel i en omfattande kartläggning av invandrares sociala rättigheter i sex länder (däribland Sverige) att det finns ett tydligt samband mellan ett ambitiöst välfärdsåtagande och en inkluderande politik gentemot asylsökande, flyktingar och andra invandrare. Icke-medborgare tenderar att ha fler och mer omfattande rättigheter i socialdemokratiska välfärdsstater likt den svenska jämfört med i ofullständiga välfärdsstater likt den amerikanska. Därtill visar Sainsbury (2012: 83ff.) att allmänna nedskärningar i den svenska välfärden under de senaste 30 åren i regel följts av inskränkningar av, framför allt, asylsökandes rättigheter och

vice versa. Med andra ord, om den föreställda motsättningen mellan en fri rörlighet och ett ambitiöst välfärdsåtagande utgör ett bärande argument för en restriktiv asyl- och migrationspolitik, visar Sainsburys forskning att det faktiska förhållandet mellan välfärden och villkoren för asylsökande och andra migranter under en längre tid varit det motsatta.

För att förstå den välfärdsnationalistiska krisdiskursen – och det genomslag denna haft under de senaste åren – krävs att en åtskillnad görs mellan välfärdsstaten som en tankefigur respektive en faktiskt existerande institution. Kulturgeograferna Erik Hansson och Don Mitchell (2018) menar att Barker förvisso har rätt i att utestängande gränspraktiker allt som oftast rättfärdigas just som ett försvar av välfärden, men att den välfärd som ska försvaras är föreställd, snarare än verklig. Som de beskriver det är det av avgörande betydelse för den svenska staten att upprätthålla föreställningen om att det sociala kontrakt mellan stat och medborgare som är kännetecknande för den socialdemokratiska välfärdsstaten fortfarande är giltigt; detta efter årtionden av strukturella och ekonomiska förändringar och politiska reformer som gradvis krympt statens åtaganden inom ramen för detta kontrakt. Enligt Hansson och Mitchell (2018: 35; min övers.) är det också mot bakgrund av de senaste årtiondenas urholkning av bland annat rätten till bostad som vi ska förstå den starka reaktionen på närvaron av synligt hemlösa EU-migranter: "Det faktum att vilken svensk som helst i teorin skulle kunna falla genom de sociala skyddsnätens maskor [...] behöver döljas genom att straffa de människor vars blotta närhet gör detta faktum så plågsamt uppenbart". Med andra ord, den politiska reaktionen på närvaron av utsatta EU-medborgare, såväl som asylsökande, rättfärdigas som ett försvar av principer (såsom den allmänna rätten till goda bostäder) som faktiskt, i praktiken, inte skyddas fullt ut av de välfärdsstatliga institutionerna. På liknande vis argumenterar Magnus Dahlstedt och Anders Neergaard (2016) för att den påstådda "flyktningkrisen" döljer en mer djupgående "solidaritetskris", vilken bland annat utlösts av årtionden av nedskärningar och nyliberala reformer på de arbets- och socialrättsliga fälten.

Det finns alltså skäl att ifrågasätta den förgivettagna motsättningen mellan en inkluderande asyl- och migrationspolitik och en ambitiös välfärdspolitik. Peo Hansen (2018) har påvisat att flyktningmottagandet under sensommaren och hösten 2015 förvisso innebar betydande ekonomiska utgifter för staten, men att nettoeffekten för den svenska ekonomin ändå var positiv. Flyktningmottagandet fungerade, menar Hansen, som en ekonomisk stimulansåtgärd som i enighet med keynesiansk ekonomisk teori fick de ekonomiska hjulen att snurra. Detta gynnade inte minst de landsbygdskommuner som tog emot många nyanlända. Enligt Hansen räcker det därför inte att förstå den dramatiska omsvängningen i asyl- och migrationspolitiken som aviserades i november 2015 som ett svar på alarmistiska och välfärdsnationalistiska strömningar. Det stämmer inte heller att det saknades organisatoriska och

materiella resurser att ordna ett människovärdigt och rättssäkert mottagande (jfr SOU 2018:22). I stället, menar Hansen, bör vi förstå det faktum att den röd-gröna regeringen valde att genomdriva omfattande inskränkningar i asylrätten som ett utslag för dess ovilja att avvika från den åtstramningspolitik som varit gällande under de senaste årtiondena. En slutsats att dra utifrån Hansens resonemang är att migranternas och medborgarnas intressen inte nödvändigtvis står i konflikt med varandra. Ett solidariskt flyktingmottagande skulle alltså kunna innebära en möjlighet, för dem som säger sig värna den svenska välfärden, att utmana den rådande åtstramningspolitiken och genomdriva reformer som också skulle gagna de delar av befolkningen som missgynnats av nedskärningar i välfärden. I stället går den politiska utvecklingen delvis i motsatt riktning.

Migrationskontroll med indirekta och socialrättsliga verktyg

Sedan 2015 domineras den migrationspolitiska debatten av röster som förespråkar en alltmer restriktiv asyl- och migrationslagstiftning parat med åtgärder för att förmå dem som fått avslag på sina asylansökningar att återvända. Detta trots att opinionsundersökningar visar att en majoritet av svenska folket är fortsatt positivt inställda till en "medmänsklig migrationspolitik" som ger barn och ungdomar som vistats flera år i Sverige en möjlighet att stanna och återförenas med sina ursprungsfamiljer (Rädda barnen 2020). I skrivande stund, i oktober 2020, ligger Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (hädanefter Migrationskommittén) *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54) ute på remiss. Samtidigt diskuteras på EU-nivå en ny så kallad migrationspakt som bland annat innefattar förslag om förstärkta gränskontroller och utökat samarbete med länder utanför EU, i linje med de samarbeten som redan etablerats mellan EU och Libyen respektive Turkiet. Många menar att de förstärkta gränskontrollerna inom och utanför EU redan gett stora effekter på hur många flyktingar som når Sverige, och att de av Migrationskommitténs förslag som syftar till att stävja asylinvandringen därför är överflödiga (jfr Larsson 2020). Ändå genomsyras kommitténs betänkande av antagandet att inkluderande asyl- och socialrättsliga villkor kan utgöra vad som kallas *pull*-faktorer, det vill säga, förhållanden som får människor på flykt att söka sig till Sverige (se SOU 2020:54: 97ff.). Många av förslagen handlar om att förändra dessa villkor.

Grundidén i Migrationskommitténs förslag är i mångt och mycket densamma som den som kommer till uttryck i den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgares betänkande från 2016 (SOU 2016:6), som sedan dess varit vägledande för de kommunala och statliga myndigheternas arbete gentemot fattiga EU-medborgare utan uppehållsrätt. Idén går ut på att försvåra villkoren för dem som redan är här, dels för att förmå dem att självmant lämna landet, dels för att avskräcka andra i liknande situationer att söka sig hit. Det är också denna idé som ligger till grund för Storbritanniens uppmärksammade

så kallade *hostile environment-policies*, en samling lagar och regler som syftar till att göra Storbritannien till en ogästvänlig plats för irreguljära migranter, däribland EU-medborgare utan uppehållsrätt (Coddington m.fl. 2020). Utmärkande för denna typ av migrationspolitiska åtgärder är att de verkar indirekt, genom andra verktyg än de gängse migrationspolitiska verktygen, och att de inbegriper en mångfald av aktörer (såsom biståndshandläggare inom socialtjänsten) samtidigt som de överskrider etablerade gränser mellan till exempel asyl- och socialrätt (jfr Lindberg 2020). Med migrationsforskarna Bridget Andersons, Nandita Sharmas och Cynthia Wrights (2009: 6; min övers.) ord tillhör dessa åtgärder ett komplex av gränspraktiker som "förföljer människor och omringar dem när de försöker få tillgång till betalda jobb, välfärdsförmåner, sjukvård, arbetsrättsligt skydd, utbildning, insatser från civilsamhälles organisationer, och rättvisa".

Utvecklingen mot alltmer exkluderande socialrättsliga villkor för de asylsökande som fått avslag kan förstås som ett försök från politiker och myndigheters sida att få bukt med det som inom migrationsforskningen kallas för deportationsgapet (*the deportation gap*), alltså glappet mellan antalet fattade beslut om återvändande och antalet individer som faktiskt (frivilligt eller genom tvång) återvänder till det anvisade mottagarlandet (Rosenberger & Küffner 2016). Redan i januari 2016 aviserade företrädare för den dåvarande regeringen att de gjorde sig redo att utvisa uppemot 80 000 personer som sökt asyl under föregående år. Trots att åsikterna går isär om denna målsättning går det att konstatera att det finns en betydande grupp som av olika skäl är "svåra att utvisa", och som därför hamnar "i ett juridiskt ingenmansland, där avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan verkställas [...] men där uppehållstillstånd inte beviljas" (SOU 2017:84: 13). De tillhör den växande befolkning av irregulariserade migranter som befinner sig i landet men som saknar de rättigheter som följer av uppehållstillstånd. Sett ur statens perspektiv medför deportationsgapet två huvudsakliga utmaningar. Den första utmaningen handlar om hur myndigheterna ska genomdriva av- och utvisningsbeslut eller på andra sätt förmå individer att återvända. Den andra rör den komplicerade frågan om hur statliga och kommunala myndigheter bör förhålla sig till de individer som trots allt befinner sig här, men med begränsade rättigheter att ta del av de svenska välfärdssystemen. Denna problematik är också kännetecknande för frågan om EU-medborgarna som saknar uppehållsrätt och därmed har ytterst begränsade sociala rättigheter. Hur EU-migranternas närvaro har hanterats av staten och kommunerna ger därför en indikation om hur de kan tänkas hantera andra kategorier av irreguljära migranter framöver.

Indirekta gränspraktiker riktade mot EU-medborgare

Jag menar att vi ska förstå den statliga och kommunala politik gentemot så kallade utsatta EU-medborgare som utvecklats under de senaste knappt

tio åren som ett resultat av många motsägelsefulla försök att etablera ett förhållningssätt till en kategori migranter vars närvaro i huvudsak ses som oönskad men som inte enkelt kan av- eller utvisas. Att denna kategori av migranter dessutom är mycket synlig i det offentliga rummet tvingar också, på ett annat sätt än vad som gäller andra kategorier av irreguljära migranter, fram ett förhållningssätt från det offentliga sida. Som jag tidigare visat (Persdotter 2019) har svenska kommuner utvecklat en blandning av exkluderande och inkluderande insatser och åtgärder. Det finns i dag många kommuner, inklusive Malmö stad, som erbjuder frukostservering, rådgivningstjänster och (i vissa fall) vinterhärbargen riktade till gruppen EU-medborgare. Samtidigt ser vi tendenser att på olika sätt försöka inskränka möjligheterna för dem som försörjer sig genom att tigga och/eller sover utomhus att uppehålla sig i det offentliga rummet. De lokala tiggeriförbud som införts i ett antal svenska kommuner (däribland Katrineholm, Lidingö, Staffanstorp och Vellinge) under de senaste två åren är förmodligen de tydligaste exemplen på denna tendens.

I Malmö finns inget lokalt tiggeriförbud, men möjligheterna för EU-migranter att uppehålla sig i staden, att hitta försörjning och få sina grundläggande behov såsom sömn och återhämtning tillgodosedda, har ändå försämrats avsevärt under åren sedan 2015. Direkt efter rivningen av Sorgenfriläget etablerade, som tidigare nämnts, de avhysta migranterna en sovprotest utanför stadshuset i Malmö med krav om att erbjudas en alternativ, anvisad boplat. Polisen närvaron vid denna protest var omfattande. Under tiden som protesterna pågick beslagtogs polisen upprepade gånger demonstranternas madrasser, sovsäckar och övriga tillhörigheter; detta med hänvisning till bestämmelser om störande av allmän ordning och ”belamring av offentliga platser” (Persdotter 2019). Efter drygt två veckor kände sig demonstranterna därför tvingade att upplösa sin demonstration. Under de följande månaderna stängde Stadsbyggnadskontoret i Malmö stad ner två av de verksamheter som erbjöd övernattningsmöjligheter för EU-migranter – kulturföreningen Kontrapunkts ideella natthärbärge och Sankt Johanneskyrkans öppna nattkyrka. När sedan det kommunalt finansierade natthärbärget för utsatta EU-medborgare (med plats för 40 personer/natt) stängde i slutet av februari 2016 fanns det inte längre några ordnade övernattningsmöjligheter för hemlösa EU-medborgare i staden.

I samband med avhysningen av Sorgenfriläget inledde Malmöpolisen tillsammans med gatukontoret också ett arbete för att förhindra att nya boplatser etablerades genom att snabbt förmå dem som parkerat sina husvagnar eller slagit upp tält någonstans i staden att flytta på sig. Detta bidrog till en situation där de allmänna villkoren för fattiga EU-medborgare försämrades, samtidigt som de fysiska platserna där de kunde vistas och vila successivt undanröjdes. Konsekvensen blev en alltjämt pågående exkluderingspiral där utfattiga EU-medborgare fördrivs från plats till plats. Jag menar att vi kan förstå de kommunala myndigheternas agerande som en

form av indirekt gränspolitik som inte alltid direkt syftar till att exkludera gruppen EU-migranter men som ändå i praktiken bidrar till att inskränka deras möjligheter att uppehålla sig i staden, och i förlängningen i landet.

Då EU-medborgare som saknar arbete eller egen försörjning, i enlighet med EU:s rörlighetsdirektiv (2004/38/EC) har mycket begränsade sociala rättigheter krävs det sällan några aktiva politiska beslut för att utesluta dem från välfärdsinrättningar. Det räcker oftast att hänvisa till gällande rätt. Ett undantag är frågan om barns rätt till skolgång. Skolinspektionen har gjort bedömningen att barn till utsatta EU-medborgare bör omfattas av samma rätt till skola som sedan 2013 gäller för "tillståndslösa" barn. Trots detta har både den tidigare Nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare, och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) rekommenderat en mer restriktiv tolkning av skollagen och gjort bedömningen att någon rätt till skolgång, som grundregel, inte finns för barn till EU-medborgare som saknar uppehållsrätt (Lind & Persdotter 2017). Just denna rekommendation – att undanta barn till utsatta EU-medborgare från rätten till skolgång i Sverige – framstår som ett av de tydligaste exemplen på hur just inskränkningar av rätten och/eller tillgången till offentliga välfärdsinrättningar och insatser används som ett migrationspolitiskt verktyg för att söka motverka närvaron av fattiga EU-medborgare i landet.

Sedan 2015 har vi sett flera exempel på hur socialrättsliga medel används på liknande sätt för att förmå dem som fått avslag på sin asylansökan (och därmed befinner sig i deportationsgapet) att självmant återvända. Ett exempel är förändringarna i lagen om mottagande av asylsökande (LMA) som infördes under 2016 och som innebär att de vuxna asylsökande som fått avslag på sin ansökan inte längre har rätt till bistånd; en ändring som många frivilligorganisationer menar har bidragit till ökad hemlöshet och utsatthet inom gruppen (t.ex. Westling 2020). På kommunal nivå, i bland annat Malmö stad, har socialtjänsten också förändrat sina riktlinjer och genomfört en rad organisatoriska förändringar som sammantaget bidragit till att inskränka möjligheterna för irreguljära migranter att söka och få så kallat nödbistånd (Nordling & Persdotter 2021).

Avslutande reflektioner

I det här kapitlet har jag diskuterat hur föreställningen om att det föreligger en grundläggande, och olöslig, motsättning mellan en inkluderande asyl- och migrationspolitik och ett generöst välfärdsåtagande kommit att genomsyra den migrationspolitiska debatten sedan 2015. Jag har också argumenterat för att fattiga och hemlösa EU-migranter vars rätt att röra sig mellan EU:s medlemsländer är relativt sett obehindrad, kommit att utgöra en stark symbol för det hot som invandringen i stort påstås utgöra mot de svenska välfärdssystemen; detta inte minst då gruppens närvaro i det offentliga rummet är mycket synlig. Jag har också beskrivit hur staten och kommunerna, mot bakgrund av det faktum att EU-medborgare inte enkelt kan av- eller

utvisas, utvecklat ett förhållningssätt som avsevärt försvårat villkoren för dem som är här; detta i syfte att förmå dem att självmant lämna kommunen/landet och samtidigt avskräcka andra i liknande situationer att söka sig hit. Slutligen har jag pekat på hur olika former av indirekta gränspraktiker nu, i allt högre utsträckning, riktas mot andra irreguljära migranter – men också mot (reguljära) asylsökande.

I skrivande stund pågår som tidigare nämnts förhandlingar om en ny migrationslagstiftning. Om Migrationskommitténs förslag blir lag kommer möjligheten för flyktingar och andra skyddsbehövande att få permanent uppehållstillstånd i landet att i än högre grad knytas till individuella prestationer. Mer specifikt föreslår Migrationskommittén att permanent uppehållstillstånd "endast ska få beviljas om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas" (SOU 2020:54: 17). Moderaternas företrädare i kommittén går ytterligare ett steg längre och föreslår, i ett särskilt yttrande, att nyanlända ska kvalificera sig för "svensk välfärd" genom att rätten till barnbidrag, bostadsbidrag, garantipension och äldreförsörjning i högre utsträckning görs "arbetsbaserad" (SOU 2020:54: 576). Det är ännu högst oklart vad utfallet av de pågående förhandlingarna blir; troligtvis kommer Moderaternas förslag inte genomföras i det närmaste. Likväl signalerar det faktum att de diskuteras, som journalisten Petter Larsson (2020) uttrycker det, ett paradigmskifte i synen på rättigheter. Om sociala rättigheter och välfärd tidigare har setts som en förutsättning för att garantera alla oss som lever här en dräglig levnadsstandard, och förhindra att människor i desperation tvingas ta farliga och förnedrande arbeten för att försörja sig, föreslås de i stället bli en belöning för den som lyckats skaffa arbete och försörjning. I sammanhanget är det värt att understryka att EU-medborgarskapet och regelverket kring den fria rörligheten för personer inom EU redan i dag utgör en blåkopia för denna typ av välfärdspolitik. För EU-medborgare gäller som bekant redan att sociala rättigheter är knutna till den enskildes ekonomiska status. Det är viktigt att asylrättsrörelsen och andra som värnar om såväl mänskliga rättigheter som välfärdsstatens integritet uppmärksammar situationen för gruppen EU-migranter. Deras villkor liksom hur de behandlats och fortsatt behandlas av svenska myndigheter vittnar nämligen om en förskjutning i synen på välfärdsstatens gränser.

Lästips

- Föreningen HEM:s webbplats: <http://foreningenhem.se>.
- Persdotter, Maria (2019) *Free to move along: On the urbanisation of cross-border mobility controls – a case of Roma 'EU migrants' in Malmö, Sweden*. Doktorsavhandling, Malmö universitet. [<http://muep.mau.se/handle/2043/30254>]
- Oldberg, Erika (2016) *Jag är Gina: en berättelse om överlevnad och skam i Europa*. Stockholm: Leopard.

Referenser

- Anderson, Bridget, Sharma, Nandita & Wright, Cynthia (2009) Why no borders?. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 26(2): 5–18.
- Agamben, Giorgio (2005) *Undantagstillståndet*. Lund: Propexus.
- Barker, Vanessa (2017) Nordic vagabonds: The Roma and the logic of benevolent violence in the Swedish welfare state. *European Journal of Criminology*, 14(1): 120–139.
- Barker, Vanessa (2018) *Nordic nationalism and penal order: Walling the welfare state*. Abingdon: Routledge.
- Chatty, Meriam (2015) *Migranternas medborgarskap*. Doktorsavhandling, Örebro universitet.
- Coddington, Kate, Conlon, Deirdre & Martin, Lauren (2020). Destitution Economies: Circuits of Value in Asylum, Refugee, and Migration Control. *Annals of the American Association of Geographers*, 110(5): 1425–1444.
- Dahlstedt, Magnus & Neergaard, Anders (2016). Crisis of Solidarity? Changing Welfare and Migration Regimes in Sweden. *Critical Sociology*, 45(1): 121–135.
- De Genova, Nicholas & Tazzioli, Martina (red.) (2016) *Europe/Crisis: New Keywords of "the Crisis" in and of "Europe"*. New Keywords Collective. Zone Books.
- Ericson, Mathias (2018). Sweden has been Naïve: Nationalism, protectionism and securitisation in response to the refugee crisis of 2015. *Social Inclusion*, 6(4): 95–102.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Foucault, Michel (2010) *Säkerhet, territorium, befolkning: Collège de France 1977-1978*. Stockholm: Tankekraft.
- Hansen, Peo (2018) Asylum or austerity? The "refugee crisis" and the Keynesian interlude. *European Political Science*, 17(1): 128–139.
- Hansson, Erik & Mitchell, Don (2018) The Exceptional State of "Roma Beggars" in Sweden. *European Journal of Homelessness*, 12(1): 15–40.
- Hansson, Erik & Persdotter, Maria (2019) Vad är den svenska modellen? Socialdemokratisk historieskrivning i den samtida "tiggridebatten".

- I: P. Brunnström & R. Claesson (red.), *Creating the City: Identity, Memory and Participation*. Malmö: MAPIUS.
- Johansson, Christina (2005) *Välkomna till Sverige? Svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft*. Malmö: Bokbox Förlag.
- Karlsson, Johanna (2015) Lägre i Sorgenfri – ödetomten som blev Sveriges största slum. *Expressen*, 3 december. [<https://www.expressen.se/nyheter/longread/darfor-kommer-tiggarna/sv/lagret-i-sorgenfri--odetomten-som-blev-sveriges-storsta-slum>, hämtat 2020-10-15]
- Larsson, Petter (2020) Ett paradigmskifte i synen på rättigheter. *Aftonbladet*, 1 juni. [<https://www.aftonbladet.se/kultur/a/4q9eRG/ett-paradigmskifte-i-synen-pa-rattigheter?fbclid=IwAR2e-VLdTfY5gHCHBjLK6JWGe23WGwfOAJLaty48iIxxmCwfQ0O4SRJHug>, hämtat 2020-10-15]
- Lind, Jacob & Persdotter, Maria (2017) Differential deportability and contradictions of a territorialised right to education: A perspective from Sweden. *Movements: Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 3(1): 51–69.
- Lindberg, Annika (2020) Minimum rights policies targeting people seeking protection in Denmark and Sweden. I: D. Abdelhady, N. Gren & M. Joormann (red.), *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in Northern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Lindkvist, Hugo (2016) Fem miljoner kostade tältlägret i Revinge. SVT Nyheter, 14 januari. [<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/fem-miljoner-kostade-taltlagret-i-revinge>, hämtat 2020-10-15]
- Nordensvard, Johan & Ketola, Markus (2015) Nationalist reframing of the finnish and swedish welfare states – The nexus of nationalism and social policy in far-right populist parties. *Social Policy and Administration*, 49(3): 356–375.
- Nordling, Vanna & Persdotter, Maria (2021) Bordering Through Destitution: The case of social assistance to irregularised migrants in Malmö, Sweden. *Nordic Social Work Research*, kommande.
- Nyrén, Jonas & Magnusson, Erik (2019) Tältlägret i Eslöv – från den leriga ången sändes signalerna om att Skåne inte klarar mer. *Sydsvenskan*, 16 november. [<https://www.sydsvenskan.se/2019-11-16/taltlagret-i-eslov-fran-den-leriga-angen-sandes-signalerna?redirected=1>]
- Persdotter, Maria (2019) *Free to Move Along: On the Urbanisation of Cross-border Mobility Controls - A Case of Roma' EU migrants' in Malmö, Sweden*. Doktorsavhandling, Malmö universitet.
- Regeringen (2015) Tal av statsminister Stefan Löfven vid manifestationen för flyktingar. [<https://www.regeringen.se/tal/2015/09/tal-av-stefan-lofven-vid-manifestationen-for-flyktingar-den-5-september/>]

- Rosenberger, Sieglinde & Küffner, Carla (2016) After the deportation gap: Non-removed persons and their pathways to social rights. I: R. Hsu & C. Reinprecht (red.), *Migration and integration: New models for mobility and coexistence*. Göttingen: Vienna University Press.
- Ruist, Joakim (2015) The fiscal cost of refugee immigration: the example of Sweden. *Population and Development Review*, 41(4): 567–581.
- Rädda barnen (2020) En majoritet av svenskarna är fortsatt positiva till en medmänsklig migrationspolitik. Pressmeddelande, 9 september. [<https://press.raddabarnen.se/pressreleases/en-majoritet-av-svenskarna-aer-fortsatt-positiva-till-en-medmaensklig-migrationspolitik-3033005>, hämtat 2020-10-15]
- Sainsbury, Diane (2012) *Welfare states and immigrant rights: The politics of inclusion and exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- SAOB (2020) Uppslagsord "kris". [<https://www.saob.se/artikel/?unik=K2633-0268.WA8y>, hämtat 2020-10-15]
- SOU 2016:6 *Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*.
- SOU 2017:84 *Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription*.
- SOU 2018:22 *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*.
- SOU 2020:54 *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*.
- Svarfvar, Katri & Strum, Fabian (2015) Första flyktingtälten sätts upp nästa vecka. SVT Nyheter, 16 oktober. [<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forsta-flyktingtalten-satts-upp-nasta-vecka>, hämtat 2020-10-15]
- Sveriges Radio (2015) Ekots lördagsintervju: Martin Valfridsson ska hantera tiggeriet. Sveriges Radio P1, 31 oktober. [<https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/624481?programid=3071>, hämtat 2020-10-15]
- TT (2015) Löfven: EU-migranterna är hemländernas ansvar. *Svenska Dagbladet*, 3 november. [<https://www.svd.se/lofven-eu-migranterna-hemlandernas-ansvar>, hämtat 2020-10-15]
- UNHCR (2019) *Desperate Journeys: Refugee and Migrant Children arriving in Europe and how to Strengthen their Protection*. [<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/71703>]
- Viktorsson, Julius (2015) Katrin Stjernfeldt Jammeh: Det blir ingen alternativ boplat. *Sydsvenskan*, 17 november. [<https://www.sydsvenskan.se/2015-11-17/katrin-stjernfeldt-jammeh-det-blir-ingen-alternativ-boplat>, hämtat 2020-10-15]
- Westling, Emmy (2020) Röda korsets larm: Allt fler hemlösa ensamkommande. SVT Nyheter, 25 februari. [<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/roda-korsets-larm-utsattheten-bland-ensamkommande-okar>, hämtat 2020-10-15]

Örestig, Johan, Bäckström, Hanna & Persson, Erik (2015) EU-migrantdebatten som ideologi. *Fronesis*, (52-53): 240-252.

Förskjutningar av välfärdsrättigheter och ansvar

Sofi Jansson-Keshavarz, Anna Lundberg & Hedvig Obenius

Jag har arbetat med barn i utsatta situationer i 30 år och har aldrig tidigare sett en svårare situation.

Inledning

Så beskrev en representant från civilsamhället¹ situationen för barn och familjer som nyligen sökt asyl i Sverige, på en konferens i december 2019, som samlade ett stort antal frivilligorganisationer och offentliga aktörer. Organisationerna som fanns representerade på konferensen hade sökt och fått finansiering från Allmänna arvsfonden inom ramen för en satsning som avsåg att främja föreningslivets bidrag ”till att stärka, stödja och öka förutsättningar för nyanlända barns och ungas etablering i samhället” (Socialdepartementet 2014: 45). Bakgrunden var regeringens uppdrag åt Arvsfonden att prioritera ”det sociala stöd som krävs för barns och ungas goda start i Sverige [...] exempelvis [genom] nätverksskapande eller språkinläring” (Socialdepartementet 2014: 52). Mot denna bakgrund hade många civilsamhällesorganisationer planerat nya verksamheter i början av 2015, när man ännu inte visste hur många människor som skulle söka skydd i Sverige under det året. Totalt fick ett hundratal projekt finansiering från Arvsfonden för verksamheter som pågick mellan 2016 och 2019.

Det inledande citatet illustrerar väl den utveckling som sedan skulle komma att påverka, och som drabbade, de barn, ungdomar och vuxna som projekten riktade sig till samt projektens verksamheter och medarbetare. Förändringarna var allvarliga och genomgripande, vilket flera andra bidrag i den här antologin också bekräftar.

Detta bidrag riktar sig till er som är intresserade av hur migrationspolitiken samt de efterföljande socialrättsliga restriktionerna förändrade förutsättningarna för civilsamhällesorganisationer att göra vad de föresatt sig i strävan efter att främja etablering och delaktighet i samhällslivet. På vilket sätt påverkades de människor som deltog i de projekt som ingått i Arvsfondens satsning? Hur påverkades civilsamhällets verksamheter? Vad gjorde organisationerna för att anpassa sig till den nya situationen?

¹ Med civilsamhället avses här organisationer som fått finansiering av Arvsfonden, vilka representerar en stor bredd av såväl etablerade organisationer såsom Stadsmissionen, Röda Korset, Bris och Rädda barnen, som mindre lokala föreningar och sammanslutningar.

Kapitlet bygger på ett utvärderingsarbete som tidigare publicerats i en rapport (Jansson-Keshavarz m.fl. 2020). Under tre år dokumenterade vi framgångsfaktorer och svårigheter i ett stort antal av de 100 projekt som erhållit stöd från Arvsfonden, genom dokumentstudier, en enkätstudie och tre kvalitativa fallstudier. Närmare 400 miljoner kronor hade betalats ut i slutet av 2019. Vid tidpunkten för konferensen i Stockholm hade närmare 20 000 personer varit delaktiga i projekten och betydligt fler hade nåtts av projektens verksamheter. Aktiviteter inom idrotts- och föreningslivet, kultur och skapande, hälsofrämjande initiativ samt kunskapsutjämning och kunskapsspridning om rättigheter pågick ännu i hela landet.

I detta kapitel presenterar vi några resultat från utvärderingen, med särskilt fokus på frågan om hur de förändrade migrations- och socialrättsliga regleringarna vid tidpunkten för satsningen påverkade möjligheten att bli delaktig och etablering i samhällslivet. I kapitlet presenteras tre teman i var sitt avsnitt: förändringarnas direkta effekter, anpassning av verksamheterna och verksamheternas betydelse i den nya situationen. Inledningsvis presenterar vi några relevanta begrepp i syfte att ge en teoretisk inramning till beskrivningen. Därefter ger vi en inblick i utvecklingen under senare år genom att återge berättelser och erfarenheter från organisationer som arbetat med människor som sökt asyl i Sverige sedan 2015.

Civilsamhället - delaktighet och etablering

Två vanliga begrepp som används för att beskriva civilsamhällets roll är röst och service. Det vill säga att civilsamhället både arbetar med att tillhandahålla olika verksamheter och aktiviteter till stöd för olika grupper (servicefunktionen), och med att förespråka och företräda olika gruppers rättigheter samt bedriva politiskt påverkansarbete (röstfunktionen). Under välfärdsstatens framväxt axlade civilsamhället en omfattande roll för socialt arbete. Allt eftersom välfärdsinstitutioner skapades under 1900-talet och gavs förutsättningar att tillhandahålla välfärd, kom civilsamhället att få en mer kompletterande roll. Sedan slutet av 1980-talet har relationen mellan civilsamhället och offentliga institutioner återigen förändrats, bland annat till följd av nya samverkansformer som bygger på att frivilligorganisationer utför tjänster på uppdrag av det offentliga. På så sätt har civilsamhällesorganisationer i ökande utsträckning blivit aktörer på vad som kommit att kallas en välfärdsmarknad (Herz 2016; 2019).

I den statliga utredningen *En palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13) lyfts risken med att civilsamhällets påverkansarbete och kritiskt granskande funktion skulle kunna påverkas negativt till följd av att civilsamhällets aktörer i allt högre utsträckning tar på sig rollen av serviceproducenter. Olika typer av kontroll och styrning som ingår i samverkan med offentlig sektor kan komma att påverka självständighet och oberoende hos organisationer och aktörer i civilsamhället (Linde & Scaramuzzino 2017).

Det kan exempelvis handla om att kommuner vill att frivilligorganisationer redovisar vem som erhåller stöd utifrån vissa fastställda kriterier. Detta kan i sin tur påverka de stödinsatser och verksamheter som bedrivs, och i arbetet med nyanlända barn, ungdomar och vuxna kanske framför allt *vilka* som får inkluderas i sådana insatser beroende på den migrationspolitiska kontexten. En person som haft uppehållstillstånd under en viss tid kategoriseras inte längre som nyanländ och faller därmed utanför kretsen av serviceberättigade i ett visst sammanhang, trots att behovet av stöd kvarstår.

Att ansvaret för socialt arbete i form av tillgång till basbehov utlokaliseras till civilsamhället, något vi tydligt sett i arbetet med utvärderingen, innebär att de personer som exkluderas från det offentliga i allt större utsträckning blir hänvisade till tillfälliga och kortsiktiga lösningar. Dessa tenderar därmed att upphöra eller begränsas när projektfinansiering tar slut eller avbryts (Jansson-Keshavarz m.fl. 2020: 66ff.). I tider av omfattande migrationspolitiska förändringar slår detta särskilt hårt mot individer och grupper som, med hänvisning till migrationsrättslig status, utesluts från samhällets formella skyddsnät. ”Ett nej ska vara ett nej” är ett vanligt förekommande uttryck i den samtida migrationspolitiska debatten.² Uttrycket är talande för hur exkludering av grupper på basis av deras legala status legitimeras eller kan framtvängas. Civilsamhället i Sverige är mindre ekonomiskt beroende av offentlig sektor än i de flesta andra industrialiserade länder. Trots det utgör finansiering från den offentliga sektorn den största inkomstkällan för civilsamhällesorganisationer (SOU 2016:13: 77, 104). Det blir då en utmaning att bibehålla stöd och insatser för exkluderade grupper, och samtidigt hitta former för samverkan med offentlig sektor, som möjliggör för civilsamhället att bibehålla självständighet. Alltså, att inte göra avkall på den röstbärande och opinionsbildande funktionen.

Vad då delaktighet och etablering?

Som vi nämnde inledningsvis syftade Arvsfondens satsning till att främja delaktighet och etablering i samhällslivet för personer som nyligen kommit till Sverige. Vad delaktighet och etablering innebär är dock långtifrån självklart.

Till att börja med är delaktighet och deltagande inte samma sak. Det är fullt möjligt att delta utan någon känsla av delaktighet. För att vara delaktig behövs både faktisk delaktighet och upplevelsen av att vara delaktig, vilket utgör en *immateriell* dimension av delaktighet (Jacobson Pettersson 2008). Ett exempel på en immateriell dimension av delaktighet är upplevelsen av att ha sociala relationer som känns betydelsefulla – att individens känslor och upplevelser av relationer till andra är av betydelse.

Till skillnad från den immateriella dimensionen så har den *materiella* en tydligare koppling till samhället och olika politikområden (Jacobson Pettersson 2008: 58). Exempel på materiellt orienterad delaktighet är saker som rör

2 Se exempelvis Moderaterna ”Ett nej ska vara ett nej – åtta förslag för att fler ska utvisas”, 2020-10-22.

boende, utbildning, arbete och en meningsfull fritid. Detta är sådant som utgör viktiga förutsättningar för den immateriella delaktigheten och som ur ett samhällsperspektiv innebär prioriteringar av välfärdsrättigheter på jämlika villkor för alla som lever och bor i Sverige. De materiella förutsättningarna har således anknytning till Sveriges integrationspolitik, vilket leder in oss på begreppet etablering.

Den så kallade etableringsreformen som infördes 2010 är vägledande för dagens integrationspolitik (Çelikaksoy & Wadensjö 2018). Etablering förstås där som deltagande på arbetsmarknaden, vilket även hänger samman med den allt starkare aktiveringspolitiska inriktningen för den som uppbär försörjningsstöd (Larsson 2015). Ett exempel på vad reformen innefattat är att det numera är Arbetsförmedlingen som ansvarar för samordningen av introduktionen av nyanlända i samhälle och arbetsliv, i stället för kommunerna (prop. 2009/10:60). Denna politiska inriktning som kommit att kallas arbetslinjen genomsyrar sedan en tid tillbaka även migrationspolitiken. Samtliga skyddssökande och deras anhöriga ska numera endast ges temporära uppehållstillstånd samtidigt som långsiktig etablering genom ett permanent uppehållstillstånd är villkorat och knutet till en "varaktig anställning"³. Idealet om den "arbetande medborgaren" har på så vis fått en underton av moraliserande gällande vem som är förtjänt av välfärd. Detta har i sin tur skapat två grupper av icke-berättigade: bidragstagaren och migranten (Anderson 2015). Kopplingen mellan arbete och medborgarskap bidrar till att migranternas arbete ses som ett hot samtidigt som de medborgare som "misslyckas" med att leva upp till idealet om den "arbetande medborgaren" diskvalificeras från tillgång till vissa välfärdsrättigheter. En följd blir att de kategorier av medborgare och icke-medborgare som anses vara berättigade till välfärdsrättigheter blivit allt färre.

Den rådande integrations- och migrationspolitiken har även getts en "nyassimilatorisk" inriktning som innebär ökade krav på anpassning till vad som brukar kallas värdkulturen (Brubaker 2001; Hansen & Hager 2012; Joppke 2007). Utredningen om införande av språk- och samhällskunskapskrav för medborgarskap i Sverige (dir. 2019:70), samt lagförslag om att dessa krav även ska gälla för permanent uppehållstillstånd (SOU 2020:54) är exempel på hur den nyassimilatoriska politiken tar sig uttryck (se Tjernberg 2020).

Sammantaget anses inträde på arbetsmarknaden, kunskaper i det svenska språket och samhällskunskap som viktiga delar för att uppnå etablering. I den rådande integrations- och migrationspolitiska kontexten läggs fokus på anpassning till det svenska samhället och individens egna ansvar i denna process. Kulturell anpassning och arbete blir således centrala mått på integration och etablering (se även Krifors m.fl. 2015). Ojämlig fördelning av resurser och andra hinder i form av diskriminering och rasism, det vill säga

3 Uttrycket en "varaktig anställning" innebär en anställning på minst två år, vilket i praktiken oftast innebär en tillsvidareanställning.

ojämlika förutsättningar för att uppnå materiell delaktighet, får samtidigt mindre utrymme i den förda politiken.

Sammanfattningsvis utgör civilsamhället en viktig arena för att skapa förutsättningar för såväl den materiella som den immateriella dimensionen av delaktighet samt etablering, på lika villkor. Det gör frågan om hur civilsamhällets verksamheter påverkas av en förändrad migrations- och socialpolitik till en viktig samhällsfråga i vidare mening som vi nu ska belysa utifrån tre teman.

Det första temat: Förändringarnas direkta effekter

Utvisningshot, åldersuppskrivning, och utslängda från sina boenden. Här finns det så många tragiska historier, och mycket av arbetet går ut på att skapa nätverk för överlevnad. (projektledare *Momentum Gnesta*)

Ett betydande antal projektledare som vi träffade under arbetet med utvärderingen vittnade om deltagare som plötsligt inte går att nå på grund av påtvingad flytt till annan kommun, fortsatt flykt till annat land eller utvisning, samt en socialt, ekonomiskt och rättsligt osäker situation för deras deltagare. De berättade också om att projektmedarbetare med nödvändighet fick engagera sig socialt och politiskt, och lägga avsevärd tid på socialt stödarbete till följd av att allt fler hade hamnat utanför de formella skyddssystemen. Ungefär hälften av projekten uppgav att de arbetade med att tillfredsställa basbehov i form av mat och sovplats, socialt stöd och juridisk rådgivning, vilket inte hade ingått i deras ursprungliga syfte och mål. Detta hade blivit en nödvändighet för att kunna genomföra någon verksamhet över huvud taget. Projektens vittnesmål är talande för behovet av stöd och grundläggande rättigheter som funnits hos nyanlända barn, unga och vuxna under tidsperioden, samt de förändrade förutsättningar som civilsamhället fick hantera.

Hemlöshet, hunger och att falla utanför skyddssystemen

Det är ju extremt svårt att arbeta med förändring om man inte har mat för dagen. Basbehoven måste uppfyllas för att kunna göra något över huvud taget. (projektledare *Röster från Baba*)

Stockholms Stadsmissions projekt *Röster från Baba* fängade upp en grupp som vuxit betydligt sedan 2015. Det handlar om barn och unga under 21 år som kommit till Sverige som minderåriga utan vårdnadshavare och som av olika anledningar kommit att stå helt eller delvis utanför samhällets offentliga insatser. Samtliga i personalen var, när vi träffade dem, överens om att en av de främsta anledningarna till att behoven hade ökat och att nöden blev än mer omfattande var förändringarna gällande rätten till bostadsättning och boende enligt lag (1994:137) om mottagandet av asylsökande m.fl. (LMA). Ett exempel var att de som överklagat ett avslag på asylansökan i samtliga instanser och som därefter skickat in ett verkställighetshinder, men inte beviljats inhibition,

det vill säga ett beslut om att utvisningen tillfälligt skjutits upp, inte fick behålla någon ekonomisk ersättning trots att utvisningen hade avbrutits (inhiberats). Inhibition beviljas av Migrationsverket om myndigheten anser att det är troligt att personen kommer att beviljas uppehållstillstånd, men i flera fall hade Migrationsverkets handläggare inte beviljat inhibition trots att de borde ha gjort det. Ansökningar om nödbistånd från socialtjänsten hade också avslagits i sådana fall med hänvisning till att personen tillhörde personkretsen i LMA-lagen och därför inte hade rätt till försörjningsstöd, formellt sett. Det är ett beslut som den lokala politiska nämnden fattar. I de flesta fall hade socialtjänsten nekat en så kallad nödansökan trots att de berörda var bostadslösa och saknade mat för dagen, utifrån argumentet att de ansågs kunna ordna boende på egen hand.

Ibland kan de sträcka sig till att ge mat för dagen, ungefär 50 kronor. Eller en rekvisition att handla på en matbutik för 50 kronor. Och då anser de att nöden är över och att de kan vända sig till Migrationsverket. (medarbetare *Röster från Baba*).

I de fall vi haft deltagare som befinner sig i limbo, som inte kan verkställas [utvisas] så har ju socialtjänsten sagt att din nödsituation är för långvarig och därför anses du inte berättigad till akut nödbistånd för att du kommer finna dig i den här situationen under så lång tid att vi inte kan hjälpa dig. Och det är ganska anmärkningsvärt – att din akuta nödsituation är för långvarig! (medarbetare *Röster från Baba*)

Röster från Baba berättade om att de tillsammans med Barnrättsbyrån hållit en workshop med en grupp ungdomar för att dessa skulle lära sig hur man ansöker om nödbistånd hos socialtjänsten. Personalen menade också att det gjorde stor skillnad om ungdomarna ansökte hos socialtjänsten själva eller om de hade någon med sig som stöd, eftersom man måste argumentera på ett visst sätt för att erhålla nödstöd.

Projektledaren för systerprojektet *Ensamma barn på flykt* inom Skåne Stadsmission i Malmö träffade ungdomar i liknande situation som Stadsmissionen i Stockholm:

Restriktionerna av LMA och övriga förskjutningar i välfärden har bidragit till en ökande social utsatthet för målgruppen: fler unga hamnar utanför snabbare när myndigheter vänder dem ryggen. [...] Gymnasielagen har varit ett väldigt viktigt verktyg för regularisering av delar av målgruppen som vi inom projektet arbetat med ... Men denna utveckling har också resulterat i att projektet nu i större utsträckning hårbärgerar två grupper av ensamkommande – de som omfattas av lagen och de som inte gör det, vilket resulterat i svåra avvägningar kring hur projektets resurser bör fördelas och hur detta påverkar dynamiken inom målgruppen. Utsattheten är oerhört stor även bland de som beviljats TUT [tillfälligt uppehållstillstånd] då många saknar boende och kunskaps-

glappet hos de myndigheter och viktiga vuxna de möter är enormt. Samtidigt är gruppen som lever helt utanför samhällets skydd utan papper ännu större. (projektledare *Ensamma barn på flykt*)

Amir, en av Stockholms Stadsmissions före detta deltagare, hade fått ett tillfälligt uppehållstillstånd när vi mötte honom våren 2019. Han kom till Sverige i juli 2015 och kallades på intervju ett år senare, bara fem dagar efter att den tillfälliga lagen hade trätt i kraft i juli 2016. Hans asylskäl bedömdes enligt den tillfälliga lagen eftersom han registrerat sin asylansökan efter den 24 november och fått vänta länge på asylprövningen, till skillnad från andra ungdomar som kommit vid samma tidpunkt men som kallats på intervju tidigare. Amir hade fått avslag på sin asylansökan i samtliga instanser och var bostadslös när han kom i kontakt med verksamheten vintern 2016. På grund av att han inte tillhörde rätt målgrupp, det vill säga ungdomar som fortfarande befann sig inom asylprocessen och som skrivits ut från kommunens boendeplacering på 18-årsdagen, kunde han inte få hjälp med bostad via Stockholms Stadsmissions fadderhemsprojekt. Liksom projektledaren på Skåne Stadsmission vittnade Amir om de diskriminerande strukturer som reproduceras genom statliga projektbidrag till civilsamhället, då organisationer tvingades erbjuda olika insatser beroende på legal status. Amir hade till en början bott i en park, sedan flyttade han runt hos olika personer, tills han slutligen fick ett tillfälligt boende via en person som han kallade sin mormor.

Även organisationen Jeunesse Musicales hade mött många av de ungdomar som hamnat utanför, genom det rikstäckande musikprojektet *Songlines*. I Kalmar initierade projektet ett boende – ”Drömhotellet” – för 49 pojkar som hade förlorat sina boendeplatser i kommunen.

”Drömhotellet” startade som ett sommarkollo i Kalmar 2017 när det blev kris med bostäder. Efter sommaren gick det inte att stänga ner verksamheten. Vi blev kvar mellan 1 juni 2017 och 1 september 2018. Många av ungdomarna är fortfarande kvar som deltagare eller ungdomsledare, men vi har tagit hjälp av Rädda Barnen och andra instanser för att kunna koncentrera oss på annat. Det är en ohållbar situation fortfarande, men det går liksom inte att bedriva ideellt arbete i den omfattningen. I Stockholm har vi samverkat med Stadsmissionens boenden och i Västerås har det varit mycket fokus på familjehem. I Göteborg finns Agapesystemet som vi också närmar oss nu och som vi har varit i kontakt med i Uddevalla. Många av oss är också ganska insatta i migrationsprocessen och hjälper ibland till med juridik och myndighetskontakter, men vi pratar mycket om hur vi kan delegera och ta hjälp av andra för att kunna koncentrera oss på vårt arbete. (projektledare *Songlines*)

Om boendet inte hade startats upp hade dessa ungdomar, som så många andra i deras situation, tvingats byta kommun och skola samt förlorat hela sitt nätverk.

En osäker livstillvaro som skapar och fördjupar psykisk ohälsa

Det är extremt svårt att arbeta, inte bara med etablering och delaktighet, utan även psykisk hälsa när uppehållstillstånden är temporära, ovissheten total och asylprocesserna så långa som de är. Det är enligt all medicinsk vetenskap omöjligt att bearbeta ett trauma om det finns en reell risk till att tvingas tillbaka till det, eller när den nuvarande situationen inte känns trygg. (projektledare *Fipoh*)

I utvärderingsarbetet framkom tydligt att den osäkra livstillvaro som barn, unga och vuxna lever i till följd av de migrations- och socialrättsliga förändringarna som skett på senare år har haft en mycket negativ inverkan på hälsan. Flera intervjupersoner beskrev psykisk ohälsa som ett hinder för att kunna eller orka delta i aktiviteter. Psykisk ohälsa, berättade de, berodde också på exempelvis trauman relaterade till flykt, vilket innebär att den osäkra livssituationen gör det omöjligt att bearbeta utvecklat posttraumatiskt stressyndrom. Psykisk ohälsa utgjorde inte bara ett hinder för deltagande i projektens aktiviteter och verksamheter, utan var även ett betydande hinder för delaktighet och etablering i samhället i stort. För nyanlända barn, ungdomar och vuxna med normbrytande funktionalitet innebar bristande tillgänglighet i samhället samt bristen på hänsyn till försvårande omständigheter ytterligare faktorer som påverkade deras hälsa och delaktighet negativt. Exempelvis beskrevs bristen på tillgänglighet i boenden och i samhället som ett stort problem, liksom de försörjningskrav för familjeåterförening som tillämpas strikt trots bristande förutsättningar i form av ett anpassat arbete/alternativa inkomstkällor med tillräcklig omfattning för att uppnå kraven (se *Disabled Refugees Welcome 2020*).

Vi ser hur samhällsstöd brister och tillgång till tillgänglighet för att kunna gå SFI. Vi ser de gap som finns mellan olika myndigheter och hur människor faller mellan stolarna. Tillgång till boende är mycket svårt. Samhällsinformation är otillgänglig och folk får inte den information de behöver i tid. Vårdinsatser utgår och hälsan försämras bland målgruppen. Finansiering till en ny verksamhet behövs för att möta den stora efterfrågan av stöd. Funktionshinderrörelsen har inte mycket egna resurser och samhällsklimatet är hårt gällande nyanlända. (projektledare *Disabled Refugees Welcome*)

Projektmedarbetare och även deltagare i ett flertal projekt berättade om att de sett ett ökat självskadebeteende och suicidförsök. En annan särskilt allvarlig situation gällde de ungdomar som placerats i fängsligt förvar utan möjlighet att påverka sin situation. Ett flertal rapporter bekräftar projektdeltagares och -medarbetares erfarenheter av utbredd psykisk ohälsa bland nyanlända barn och unga (Hagström m.fl. 2018; Röda Korset 2016; Socialstyrelsen 2019). Barn och unga som sökt asyl utan vårdnadshavare visade sig också i studier

ha ett betydligt högre suicidalitet än svenskfödda unga under 2017 och suicid var den vanligaste dödsorsaken hos denna grupp under samma år. Pojkar och unga vuxna med ursprung från Afghanistan var överrepresenterade och för dem låg också självskadebeteende högt (Hagström m.fl. 2018).

Det andra temat: Anpassning av verksamheterna

Flertalet projektmedarbetare beskrev att sociala aktiviteter och mötesplatser hade blivit en nödvändighet och samtidigt allt viktigare för målgrupperna.

Merparten av våra unga har länge haft en extremt tuff situation. Man får avslag på avslag, har inget boende och; måste sluta skolan, tappar hela sitt nätverk osv. Situationen har också påverkat våra projektledare. Musiken har inte så sällan fått stå åt sidan. Istället har vi fått skjutsa ungdomarna till sjukhuset med skärskador, oro och ångest, hjälpt dem med handlingar till Migrationsverket och boende osv. Vi vuxna har i många fall haft väldigt stor social betydelse. Socialt umgänge har varit räddningen många gånger i denna tuffa situation som nu råder. Vi har lärt oss att som projektledare kan du inte vara rädd, du måste ha civilkurage och du måste ibland fungera som en stabil "extra-mamma" eller "extra-pappa". (projektledare *Songlines*)

Alla barnfamiljer vi fått kontakt med har haft uppehållstillstånd, vilket har givit en trygghet, och utrymme för barnen att engageras i en fritidsaktivitet. De ensamkommande asylsökande ungdomar vi hjälpt har levt i en otrolig otrygghet, men där har fritidsaktiviteten varit extra viktig för dem, då det givit dem en rutin i vardagen. (projektledare *Aktiv fritid*)

KOD för Sverige, ett projekt som drivits av Rosengårds Folkets Hus i Malmö, arbetade med att tillgängliggöra och bredda olika kulturverksamheter och därigenom främja nyanlända ungdomars intresse för kultur. Projektet syftade även till att erbjuda tillgång till lustfyllda aktiviteter och få en paus i den annars tunga tillvaro som många av barnen och ungdomarna befann sig i.

Första verksamhetsåret var ett tufft år med omplaceringar, åldersbedömningar, en ökad papperslöshet bland unga, rädsla för gränspoliserna vilken tog sig uttryck i att de papperslösa inte längre vågade komma till Folkets Hus, psykisk ohälsa, ungdomar som inte längre orkar med skolan på grund av omständigheterna i relation till asylprocessen, deportationer, att familjer splittras, ungdomar som försvunnit och sedan ringt från gatorna i andra europeiska storstäder, frihetsberövanden, avslag på familjeåterföreningar, ungdomar som blivit hemlösa ... I det svåra har kulturutövandet bidragit till ett andrum, samtidigt som det också har blivit ett naturligt möte för även de svårare samtalen. Vi har format ett rum för unga där vi genom dialoger och möten med individer får en insyn i vad de är intresserade av men också vad de

behöver för typ av hjälp i mötet med samhällsfunktioner. (projektledare *KOD för Sverige*)

Projektledaren i föreningen Tegn SK Hockey Ungdom som drivit projektet *DIN framtid*, som arbetat med att integrera frågor om demokrati med idrottsliga- och nätverksbyggande aktiviteter, menade att de utvecklat former för att hantera ovissheten hos deltagarna:

Vi har märkt ett stort behov hos målgruppen av att prata om just detta. De flesta av projektets deltagare är i samma sits och vill gärna prata med någon utomstående för stöd. Vi har därför haft en hel del sociala aktiviteter så som biljard där det, utan att vara utpekande eller ett uppenbart syfte, underlättat för dialog och samtal gällande ovisshet om bostad, asyl och brist på motivation för skola och att lära sig ett språk när man inte vet om man får stanna i landet. Vi upplever att man kan göra skillnad genom att finnas till som ”kompis” och inte bara ledare av aktiviteter. (projektledare *DIN framtid*)

Sammantaget kom projekten att hantera deltagarnas dagliga ovisshet och psykiska ohälsa genom att erbjuda socialt stöd i form av sociala aktiviteter samt genom att skapa trygga rum för samtal, något som inte alltid funnits med i projektens ursprungliga syfte.

Att hantera den framtida ovissheten med juridiskt och socialt motståndsarbete

Till följd av den ovisshet som präglar tillvaron för många framkom det också att projekten anpassade sig för att alla eventuella framtidsutsikter skulle kunna hanteras på bästa sätt. Projektet *Vi-hubb* som arbetade med socialt företagande hade målet att föra unga nyanlända närmare arbetsmarknaden. Tanken var från början att projektet skulle rikta sig till ungdomar i asylprocess eller som fått permanenta uppehållstillstånd. Det kom att ändras till att även inkludera de som fått tillfälliga uppehållstillstånd och de som fått avslag och riskerade utvisning. På så sätt arbetade projektet för att öka chanserna för ungdomar att få stanna i Sverige genom att bidra till en ökad möjlighet att få en anställning och uppehållstillstånd genom anställning. Projektet arbetade även med att möjliggöra för ungdomarna att tillskansa sig kunskaper som de kunde ha nytta av oavsett var de skulle leva och bo. Exempelvis satsade projektet på metallkunskaper såsom svetsning, vilket är en bristkompetens på den svenska arbetsmarknaden men även en möjlighet till försörjning i Afghanistan. Liksom övriga projekt fungerade *Vi-hubb* som en ventil i tillvaron samtidigt som projektet fick en viktig funktion för att hantera lagändringarna:

Oavsett hur mörka omständigheterna har verkat så har projektmiljön varit en fristad där deltagaren kunnat fokusera på något annat. För de som har fått anställning så kan det vara skillnaden på om de får stanna i Sverige eller inte och i förlängningen i värsta fall skillnaden på liv och död. (projektledare *Vi-hubb*)

Flera andra projekt arbetade liksom *Vi-hubb* aktivt med regularisering genom att erbjuda juridisk rådgivning eller bygga kontaktnät med kunniga jurister. Samarbeten och erfarenhetsutbyten som utvecklades mellan projekteten och andra aktörer inom civilsamhället hade stor betydelse. Dels för att komplettera varandras kunskap och verksamheter för barn och unga, dels för att dela med sig av och lyssna på varandras erfarenheter. Här var just tillgången till juridisk rådgivning och utbyte av erfarenheter och strategier centralt.

Genom att skapa nätverk med andra organisationer som jobbar med samma målgrupp försöker vi också skapa större trygghet och ökad kunskap om var de kan vända sig när de har behov vi inte har kunskap att hjälpa till med [...] En erfarenhet är hur viktigt det är att vi har ett pålitligt kontaktnät av jurister etcetera dit vi kan slussa ungdomar. (projektledare *Integration och hållbar utveckling genom aktivt friluftsliv*)

Den så kallade gymnasielagen har bidragit till ett mer komplicerat rättsläge som gör det svårare att arbeta med råd och stöd på grund av föränderliga förutsättningar och avsaknad av tydlig rättslig vägledning och praxis. Gymnasielagen har varit ett väldigt viktigt verktyg för regularisering av delar av målgruppen som vi inom projektet arbetat med [...]. (projektledare *Ensamma barn på flykt*)

Förutom individuellt stöd så arbetade flera projekt även med opinionsbildning och påverkansarbete på olika sätt. Projektet *Jämlig start i livet* som drevs av föreningen Tidigt föräldrastöd i Göteborg och Karlstad arbetade med att utveckla nya stödformer för föräldrar som har särskilda behov. Projektet riktade sig till två målgrupper. Den ena målgruppen var gravida och nyblivna svensktalande föräldrar i sårbara situationer som genom projektet fick stöd av doulor före, under och efter förlossningen. Den andra målgruppen var gravida eller nyblivna föräldrar som varit en kort tid i Sverige och ännu inte talade svenska. Projektet hade också uppmärksammat ett stort problem med hemlöshet bland de kvinnor de mötte i Göteborg – en fråga som de försökt lyfta:

Den största andelen av familjerna vi arbetar med har uppehållstillstånd. Men vi har också kontakt med många som fått nej på sin asylansökan eller som väntar på att barnets pappa ska få komma till Sverige, eller som lever som papperslösa. Något av det svåraste problemet vi stött på är gravida och nyblivna, ensamstående mammor som är akut hemlösa. Det är ett problem vi försöker lyfta och diskutera med politiker och andra. Socialtjänsten fungerar inte bra när det gäller att hjälpa dessa mammor på ett mänskligt sätt. Mammorna är mycket utsatta eftersom de ofta inte talar svenska. Deras barn kan ta skada i sin utveckling av den stress och osäkerhet mamman lever i. Vi försöker hjälpa, även om varje fall kräver mycket tid. Och samtidigt lyfta frågan så situationen kan förändras. (projektledare *Jämlig start i livet*)

Projektet *Min rätt – Din roll* hade som övergripande mål att stärka rätts-säkerheten för barn som kommit ensamma till Sverige genom att se till att barnen hade bättre kunskap om insatsen god man/särskilt förordnad vårdnadshavare, sina rättigheter och rollfördelningen mellan de olika aktörerna som ska bistå barnet på olika sätt. Projektet verkade opinionsbildande för att lyfta frågor som rör socialtjänstens arbete och drev bland annat frågor om ensamkommande barns rätt till kontaktperson enligt socialtjänstlagen samt rätt till att behålla sin gode man vid åldersuppskrivning, genom debattinlägg, pressmeddelanden, föreläsningar och uppvaktningar av tjänstepersoner på olika departement.

Det tredje temat: Verksamheternas betydelse i den nya situationen

Samtidigt som projekten var tvungna att anpassa sig och omprioritera i verksamheten så erfor de också att verksamheter som planerats från början blev allt viktigare. Aktiviteter och fysisk träning i ett sammanhang med sociala kontakter, medmänsklighet och solidaritet blev som en glänta i tiden i en situation som präglades av oförutsägbarhet, rädsla och hopplöshet, liksom av materiellt svåra förhållanden såsom bostadslöshet och hunger.

Fler av våra deltagare har blivit hemlösa, vissa har blivit papperslösa och andra har fått tillstånd att stanna i landet men bara tillfälligt. Några av våra aktiva deltagare har flyttat till Frankrike. Andra gått under jorden. Som sagt, förutsättningarna för att genomföra projektets aktiviteter har inte ändrats nämnvärt, men vi som är anställda i projektet har fått betydande roller även utanför själva aktiviteterna för många [...] bland annat har vi hjälpt till med att hitta boenden, länka samman deltagare med andra som kan hjälpa till, funnits där som stöd vid intervju på Migrationsverket m.m. (projektledare *Integration och hållbar utveckling genom aktivt friluftsliv*)

De aktiviteter och verksamheter som projekten hade utvecklat beskrevs under våra samtal med projektdeltagare och -medarbetare många gånger som helt centrala. Projektledaren för *Songlines* uttryckte exempelvis: "Det handlar om att behålla sin värdighet, identitet och att vara tillhörig."

Songlines har också många gånger varit en räddning. Många av våra projektledare har gjort ett makalöst socialt arbete som de nog inte kunnat föreställa sig att de skulle vara med om när de satte igång. Detta har också inneburit att många av oss manifesterat och engagerat oss politiskt. Det har varit oundvikligt. (projektledare *Songlines*)

Vittnesmålet visar att det politiska engagemanget – om man så vill motståndsarbete – kombinerat med sociala aktiviteter som speglade någon sorts normalitet, var viktigt för att hantera den svåra politiska och rättsliga situationen.

Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis vill vi framhålla två resultat från vår utvärdering. Det första rör betydelsen av den kraftigt förändrade asylpolitiken med tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel, arbete som den enda vägen till permanent uppehållstillstånd, begränsade möjligheter till familjeåterförening och betydligt fler avslagsbeslut jämfört med tidigare. Dessa förändringar infördes parallellt med en hårdare debatt och åtstramningar i välfärden. Effekterna för nyanlända barn och unga är påtagliga, liksom för villkoren för ett inkluderande samhälle. Basen för ett sådant samhälle är trygghet, stabilitet och möjlighet att få leva tillsammans med sin familj och sina vänner. Men dessa grundstenar har, som inte minst erfarenheterna i detta bidrag illustrerar, kraftigt underminerats av den rådande migrationspolitiken.

Det andra resultatet vi vill lyfta fram handlar om att senare års hantering av skyddssökande har inneburit att ansvaret för att tillhandahålla grundläggande välfärd har flyttats över från statliga och kommunala institutioner till civilsamhället. Det är viktigt att fundera över den vidare, långsiktiga betydelsen för välfärdssamhället av denna utveckling. Vi har genom våra kontakter med projekten kunnat konstatera att många frivilliga och anställda inom frivilligorganisationerna under senare år har blivit tvingade att arbeta med att sörja för grundläggande välfärd – behov som ska tillgodoses av det offentliga, för alla och på lika villkor, eftersom det handlar om grundläggande sociala och politiska rättigheter. Ett växande problem i sammanhanget är konsekvensen av att den alltmer restriktiva migrationspolitiken producerar allt fler rättsliga kategorier som mer eller mindre effektivt filtrerar tillgången till rättigheter och verksamheter (Könönen 2018). Något som är viktigt att påvisa i och med denna utveckling är att exkluderade gruppers tillgång till grundläggande rättigheter bygger på akuta och undantagsmässiga insatser som vilar på en humanitärt exceptionell grund. Det skiljer sig markant från den logik som genomsyrar välfärden, att grundläggande rättigheter ska gälla alla och på lika villkor. En fara med att ansvaret för att tillgodose grundläggande välfärd för vissa grupper förskjuts till civilsamhället är att staten förmår upprätthålla migrationskontrollerande funktioner med hjälp av välfärden, samtidigt som kritiken mot att människor försätts i total utsatthet mildras genom humanitära, civilsamhälleliga insatser (Bendixsen 2018). De akuta stödinsatser som civilsamhället bistått med har varit enormt viktiga för ett stort antal individer. Samtidigt får detta konsekvenser för ett framtida välfärdssamhälle i ett vidare perspektiv.

I takt med att fler barn och unga får tillfälliga uppehållstillstånd och avslag på sina asylansökningar och stängs ute från samhällets formella skyddsnät, parallellt med att migrationspolitiken blir alltmer inriktad på tvångsätgärder och utvisning, blir frågan om finansiering till projekt som arbetar tillsammans med individer oavsett legal status också viktigare. Ett återkommande problem är hur den typen av verksamhet ska lyckas arbeta långsiktigt och självständigt,

något som är en förutsättning för att både kunna arbeta relations- och förtroendeskapande tillsammans med barn och unga, och för att kunna driva politisk påverkan som når bortom förändring på individnivå. Denna utveckling kommer med största sannolikhet att ha en inverkan på välfärden som helhet, och gränsdragningar gällande välfärd, även framöver.

Lästips

- Jansson-Keshavarz, Sofi, Lundberg, Anna & Obenius, Hedvig (2020) *Civilsamhällets arbete med nyanländas delaktighet i samhället*. Rapport utgiven i samarbete mellan Arena idé och Linköpings universitet. [<https://arenaide.se/rapporter/jansson-keshavarz/>]
- Nygård, Mikael (2020) *Välfärdsstat i förändring. Socialpolitiska reformer i Västeuropa på 2000-talet*. Lund: Studentlitteratur.

Referenser

- Anderson, Bridget (2015) Immigration and the worker citizen. I: B. Anderson & V. Hughes (red.), *Citizenship and its others*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bendixsen, Synnøve (2018) Differentiation of rights in the Norwegian welfare state: Hierarchies of belonging and humanitarian exceptionalism. *Social inclusion*, 6(3): 162–171.
- Brubaker, Rogers (2001) The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States. *Ethnic and racial studies*, 24(4): 531–548.
- Çelikaksoy, Aycan & Wadensjö, Eskil (2018) *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*. Delmi rapport 2018:3. Stockholm: Delmi.
- Dir. 2019:70 Kommittédirektiv om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Disabled Refugees Welcome (2020) *Vägar mot ömsesidig integration: En informationshandbok om mottagande, etablering och levnadsvillkor för migranter mer normbrytande funktionalitet i Sverige*. Independent Living Institute.
- Hagström, Ana, Hollander, Anna-Clara & Mittendorfer-Rutz, Ellenor (2018) *Kartläggning av självskadebeteende, suicidförsök, suicid och annan dödlighet bland ensamkommande barn och unga*. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Hansen, Peo & Hager, Sandy Brian (2012) *The politics of European citizenship: deepening contradictions in social rights and migration policy*. Oxford: Berghahn.

- Herz, Markus (2016) *Relationer, mötesplatser och projektlogikens utmaningar – Aktuella arvsfondsprojekt i Göteborg*. Stockholm: Arvsfonden.
- Herz, Markus (2019) *En studie av Arvsfondsprojekt som arbetar mot segregation, rasism, utanförskap och extremism*. Stockholm: Arvsfonden.
- Jacobson Pettersson, Helene (2008) *Socialt medborgarskap och social delaktighet – Lokala upplevelser bland unga kvinnor och män med utländsk bakgrund*. Rapportserie i socialt arbete, nr 3. Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Jansson-Keshavarz, Sofi, Lundberg, Anna & Obenius, Hedvig (2020) *Civilsamhällets arbete med nyanländas delaktighet i samhället*. Rapport utgiven i samarbete mellan Arena idé och Linköpings universitet. [<https://arenaide.se/rapporter/jansson-keshavarz/>]
- Joppke, Christian (2007) Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European politics*, 30, 1–22.
- Kjellbom, Pia & Lundberg, Anna (2018) Olika rättsliga rum för en skälig levnadsnivå?: En rättskartografisk analys av SoL och LMA i domstolspraktiken. *Nordisk socialrättslig tidskrift*, (17–18): 39–71.
- Krifors, Karin, Schierup, Carl-Ulrik & Slavnic, Zoran (2015) Social Exclusion: migration and social vulnerability. I: M. Dahlstedt & A. Neergaard (red.), *International migration and ethnic relations: critical perspectives*. London: Routledge.
- Könönen, Jukka (2018) Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. *Citizenship Studies*, 22(1): 53–69.
- Larsson, Jennie K. (2015) *Integrationen och arbetets marknad – Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" görs av arbetsförmedlare och privata aktörer*. Stockholm: Atlas/Arena Idé.
- Linde, Stig & Scaramuzzino, Roberto (2017) *Socialt arbete i civilsamhället – aktörer, former och funktioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundberg, Anna, Jansson-Keshavarz, Sofi & Obenius, Hedvig (2019) *Nyanlända barn och ungas etablering och delaktighet i samhället under en tid av ovisshet – en utvärdering av Arvsfondens "Nyanländasatsning" under perioden 2016-2019*. Rapport utgiven av Arvsfonden. [<https://www.arvsfonden.se/projekt/utvardering---kunskap-och-erfarenheter/utvarderingsrapporter/nyanlanda-barns-och-ungas-delaktighet>]
- Moderaterna (2020) "Ett nej ska vara ett nej – åtta förslag för att fler ska utvisas". 22 oktober. [<https://moderaterna.se/atta-forslag-att-fler-ska-utvisas-ett-nej-ska-vara-ett-nej>]
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*. Stockholm: Regeringskansliet.

- Röda Korset (2016) *Konsekvenser av ändringen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)*. Lägesrapport 2016. [https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/lagesrapport-lma-2016.pdf]
- Socialdepartementet (2014) *Redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 2014*. Skrivelse 2014/15:132. [https://www.regeringen.se/49e9fa/contentassets/4e387e3c2400427c949f0ad0cad29e4e/redovisning-av-fordelning-av-medel-fran-allmanna-arvsfonden-under-budgetaret-2014_2014_15-132.pdf]
- Socialstyrelsen (2019) *Unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen – lägesbild i maj 2019*. Pm, 4 juni. Avdelningen för kunskapsstyrning socialtjänst.
- SOU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2020:54 *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Tjernberg, Mats (2020) Rättslig inkludering av nyanlända – vägen från uppehållstillstånd till medborgarskap. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (1), 109–137.

Del 5

Bristande förutsättningar för rättssäkerhet

Statslösa i skuggan av "ordning och reda vid gränsen"

Helena Lindholm

What's the worth of a man
Without a homeland,
Without a flag,
Without an address?
What is the worth of such a man?
(Mahmoud Darwish)

Inledning

Så beskriver Mahmoud Darwish, den palestinske nationalskalden, tillståndet att vara statslös. Citatet ter sig nästan skrivet för Ahmed, en statslös palestinsk man i 40-årsåldern från Gazaremsan som sedan januari 2020 lever sitt liv i ett litet blått tält utanför Restad gård i Vänersborg – ett av de tillfälliga boendena för asylsökande i Migrationsverkets regi. I 60 dagar hungerstrejkade han i en protest mot beslut att utvisa honom till Gazaremsan och mot att personer i hans situation inte omfattas av möjlighet till boende anordnat av Migrationsverket eller till ekonomiskt bistånd (intervju september 2020). Ahmeds protest syftade till att synliggöra de svårigheter för statslösa, särskilt av palestinskt ursprung, som den svenska migrationspolitiska ordningen och de förändringar som införandet av de tillfälliga migrationslagarna 2016 innebär. Statslösa som meddelas utvisningsbeslut erfar särskilt svåra omständigheter eftersom det ofta saknas ett land att utvisa dem till. Ett tillstånd av *omöjlighet*, eller limbo, inträder då de inte beviljas tillstånd att stanna i och uppehålla sig i Sverige, men inte heller kan utvisas. Detta kapitel syftar till att bidra till en förståelse av hur den tillfälliga lagen (SFS 2016:752) och den rådande migrationspolitiska ordningen i Sverige påverkar situationen för statslösa palestinier, vilka utgör den största gruppen statslösa i Sverige. Särskilt fokuseras på situationen för de så kallat outvisningsbara, de som vare sig har rätt att långvarigt stanna i Sverige, möjlighet att återvända till tidigare vistelseländer eller att söka asyl någon annan stans. Statslösa definieras juridiskt som människor vilka saknar nationalitet eller medborgarskap i *något* land, enligt FN:s konvention om statslösa från 1954 (FN 1954). Den fråga som kapitlet söker besvara är: Hur påverkar Sveriges nuvarande migrationspolitiska regelverk statslösa av palestinskt ursprung? Bidraget vänder sig till akademiker, policysfären och civilsamhället.

Teoretiska utgångspunkter

Min teoretiska utgångspunkt bygger på hur migrations- och asylpolitik i det globala nord i ökad utsträckning ses som en säkerhetsfråga (jfr Bourbeau 2015; Huysmans 2006; Hyndman 2012; Innes 2015). Denna tendens intensifierades efter terrorattacken i USA den 11 september 2001 och har ytterligare förstärkts efter 2015. Invandring definieras i termer av hot och faror (Andersson 2019), exempelvis relaterat till uppfattningar om och rädslor för terrorism och kriminalitet, men också i form av föreställningar om hot mot nationell sammanhållning och sociala välfärdssystem (Barker 2017) i en politisk polarisering där grupper ställs emot varandra. Med syfte att minska antalet asylsökande används ett byråkratiskt regelsystem för att reglera migration som process, vilket också innebär en disciplinering av den skyddssökande (Barker 2017; Bloch & Schuster 2005; Bourbeau 2015; Fassin 2011; Huysmans 2006; Hyndman 2012; Innes 2015; Khosravi 2009). Denna politik innebär att fler skyddsökande meddelas utvisningsbeslut (De Genova & Peutz 2010; Weber 2011). Sveriges politik riskerar därigenom att förvärra statslöshetens villkor (Stokes-Dupass 2017), trots att Sverige förbundit sig att bidra till uppfyllandet av UNHCR:s målsättning att undanröja statslöshet före utgången av 2024 (UNHCR 2013).

För statslösa som inte har medborgerliga rättigheter *någonstans* blir den rådande utvecklingen extra problematisk (Cole 2017). När asylansökningar avslås inträder ofta ett tillstånd av omöjligt liv för människor vilka inte har rätt att stanna, men vilka inte heller har någonstans att återvända till (De Genova & Peutz 2010; Khosravi 2009). De hamnar i ett tillstånd av limbo, eller tomrum.

I den politiska debatten framträder ofta en bild av att politikens syfte är att skapa "ordning" och att "reglera migrationen". Den nuvarande svenska migrationspolitiken bygger enligt min analys på ett system av tekniker vilka innebär olika former av kontroll av den skyddssökande. Jag har identifierat fyra sådana tekniker: *kategorisering och identifiering*, *tidsmässig kontroll*, *lydnad/samarbete* och *rumslig kontroll*. Hur dessa tekniker uppkommer och utvecklas samt vad detta innebär för statslösa skyddsökande utvecklas närmare under respektive rubrik.

Metod

Kapitlet bygger på en kvalitativ analys av domar från migrationsdomstolen liksom ett antal beslut i första instans, det vill säga Migrationsverket. De förstnämnda har tillhandahållits som allmänna handlingar av myndigheterna, medan de sistnämnda har gjorts tillgängliga av asylsökande själva. Dessa dokument är inte offentliga handlingar och ingen information delges som kan innebära att dokumenten kopplas till specifika personer. Vidare har tolv intervjuer gjorts med statslösa palestinier i Sverige, vilka anlänt till Sverige mellan 2007 och 2019. Deras tidigare vistelseort har varit Syrien, Libanon, Irak, Libyen, Gazaremsan och Förenade Arabemiraten (härefter FAE).

Intervjuerna har strukturerats utifrån de intervjuades berättelser om varför de sökt sig till Sverige samt hur deras erfarenheter av asylproceduren gestaltar sig. Samtliga intervjuade har varit män, vilket baseras på att män utgör majoriteten av de asylsökande medan familjen ofta väntar på möjlighet till familjeåterförening. Utgångspunkten för samtalen har varit att se dem som berättelser snarare än intervjuer. Att tala om sin egen asylprocess innebär många gånger att återge upplevelser och information som nagelfarits i detalj av asylprocessens byråkratiska maskineri. Att be människor att återge sådant medför en rad etiska överväganden. Samtliga intervjuade är anonyma och har getts pseudonymer.

Statslöshet och den palestinska erfarenheten

Statslöshet är ofta förstått som ett tillstånd utanför de rättigheter som följer med medborgarskapet. Hannah Arendt (1951) beskrev efter det andra världskriget statslöshet som en avsaknad av rätten att ha rättigheter. Inte bara statslöshet utan medborgarskap kan emellertid vara förknippat med brist på rättigheter, och gränserna mellan att vara medborgare och att inte vara det har blivit mer flytande över tid (Cohen 2009; Hammar 1990; Kingston 2017; Stokes-Dupass 2017; Tonkiss & Bloom 2016). Rättigheter som relaterar till uppehållstillstånd nekas odokumenterade eller statslösa migranter.

I den migrationspolitik som tillämpas av det globala nord drabbas emellertid statslösa på särskilda vis (jfr Sawyer & Blitz 2011). De tillfälliga asyllagarna som trädde i kraft 2016, förlängdes 2019 och vilka tillämpas framför utlänningslagen minskade avsevärt grunderna för skydd som kan leda till uppehållstillstånd. Permanenta uppehållstillstånd ersattes med tillfälliga och familjeåterförening försvårades (SFS 2016:752). För statslösa har detta medfört kraftigt minskade möjligheter av ett upphörande av statslösheten, särskilt som användningen av kategorier som ”övrigt skyddsbehövande” tagits bort helt, och ”ömmande omständigheter” sedan lagens tillkomst används i mycket begränsad omfattning.

Under perioden 2012–2019 sökte 28 975 statslösa asyl (SCB 2020). Enligt SCB:s statistik fanns 2019 17 499 statslösa i folkbokföringsregistret, det vill säga personer med uppehållstillstånd som varar i minst tolv månader. Bland asylsökande finns också personer med ”odefinierad” eller ”okänd” identitet, vilket potentiellt kan inkludera statslösa som inte kunnat bekräfta sin identitet. Hur många papperslösa och statslösa som finns i Sverige är inte känt. Enligt en offentlig utredning från 2017 ansöker statslösa oftare än andra skyddssökande om asyl på nytt efter preskription av avlägsnandebeslut (SOU 2017:84: 94f.).

Före införandet av de tillfälliga lagarna var vägen till medborgarskap för statslösa på intet vis okomplicerad, men enklare än i dag, då möjligheten att erhålla asyl på grund av alternativt skyddsbehov eller synnerligen ömmande omständigheter användes något mer frekvent. Mellan 2013 och

2016 tillämpades en generell princip som innebar att flyktingar från Syrien, inkluderande statslösa palestinier, erhöll permanent uppehållstillstånd (Migrationsverket 2013). Hassan som anlände från Syrien 2012 berättar hur lycklig han var över medborgarskapet som följde fyra år efter det permanenta uppehållstillståndet och hur viktigt det var för honom att använda detta för att delta i till exempel politiska processer och utöva sin rösträtt. "Det var som en födelsedag för mig. Som ett helt nytt liv. För jag kände att detta är det land där jag ska fortsätta mitt liv eftersom jag inte kan återvända till Syrien" (intervju 13 maj 2018).

UNHCR har kritiserat Sverige för avsaknaden av officiella och formella procedurer för att avgöra statslöshet¹. Om en persons asylansökan avslås och ett utvisningsbeslut meddelas så blir den enda möjligheten framåt, om personen inte kan återvända, att ansöka om "praktiska verkställighetshinder". Detta utgör inte ett erkännande av statslöshet, men har kommit att bli en av få vägar till skydd i Sverige (Tucker 2017). Ett sådant verkställighetshinder kan innebära ett tillfälligt uppehållstillstånd på 12–13 månader med möjlighet till förlängning. Andelen av asylansökningar från statslösa som beviljas har minskat till 43 procent 2019 från 80 procent 2015.

Den palestinska statslösheten har sitt ursprung i vad palestinerna kallar för *nakba*, den stora katastrofen som ägde rum 1947–1949 (t.ex. Pappé 2006) genom den fördrivning av den palestinska befolkningen som genomfördes av sionistiska styrkor i vad som brukar kallas det första arabisk-israeliska kriget. Flyktingläger upprättades på Västbanken, i Gazaremsan och kringliggande arabiska stater. Den juridiska statusen för palestinier har ända sedan dess varierat i arabvärlden. Flyktingskap har registrerats av UNRWA², FN:s organ för de palestinska flyktingarna som upprättades 1951. Sedan 1995 utfärdas av den palestinska myndigheten pass för palestinier bosatta på Västbanken eller i Gazaremsan. Flera stater, inklusive Sverige, accepterar sådana pass som bevis för palestinskt medborgarskap (Migrationsverket 2015). För många palestinier är de enda identitetshandlingarna emellertid registrering som flykting hos UNRWA tillsammans med resedokument från olika arabiska länder som ger individer rätt att resa, men inte medborgarskap. För palestinier är såväl flyktingskapet som statslösheten permanenta. Palestinier som söker sin tillflykt i Sverige är ofta statslösa. Många är också vad som kan kallas multipla flyktingar (Fiddian-Qasbiyeh 2016) eftersom den palestinska flyktingsituationen inte bara är utdragen (permanentad), utan upprepad i relation till krig och osäkerhet i Mellanöstern. Exempelvis har många statslösa palestinier som levt som flyktingar i Syrien flytt kriget där. Andra har kommit från Gulfstaterna dit de själva eller deras familjer migrerat för att arbeta i oljeekonomierna (jfr Lesch 1991). Här har statslösheten ytterligare

1 UNHCR (2019) har också kritiserat Sverige för upprätthållandet av de tillfälliga lagerna. En offentlig utredning har föreslagit att statslöshet ska kunna vara en möjlig grund för asyl (SOU 2017:84).

2 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East eller, på svenska, FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar.

cementerats och uppehållstillstånd är strikt knutet till så kallat sponsorskap från arbetsgivaren (Migrationsverket 2018).

Statslösa i svensk migrationspolitik

Ledorden i svensk migrationspolitik är ”ordning” och ”reglerad migration”, begrepp som också återfinns i Migrationsverkets beslut om asyl. I det följande tas fasta på fyra byråkratiska mekanismer vilka utgör aspekter i den migrationspolitiska ordningen. Dessa aspekter utgör viktiga komponenter i regleringen av migration och påverkar den skyddsökandes liv och villkor.

Kategorisering: ”Det var förödmjukande”

Den *första* komponenten utgörs av ett system av kategoriseringar, registrering och statistik för att fastställa vem som är behörig till skyddsstatus och inte på vilka grunder. Systemet syftar till att definiera och upprätthålla urvalsmekanismer för att avgöra möjlig tillhörighet respektive utanförskap, vilka som kan erhålla flyktingstatus och inte, vilka som kan komma att tillhöra nationalstaten och vilka som är de överflödiga, de oönskade och utstötta (Agier 2011; Barker 2017; Baumann 2004; Fassin 2011; Gill m.fl. 2011; Griffiths 2012; Mavroudi & Nagel 2016).

Asylproceduren handlar i stor utsträckning om att sökande måste göra sin identitet trovärdig. För att kunna avgöra någons rätt till skyddsstatus är det nödvändigt att kunna fastställa vederbörandes identitet. Proceduren innebär att människors identitet ifrågasätts och problematiseras. För statslösa palestinier är processen att bevisa sin identitet särskilt problematisk. De har många gånger vistats i flera olika länder, men aldrig i sitt ursprungsland (jfr Fiddian-Qasmiyeh 2016). Sverige har erkänt en palestinsk stat, men i realiteten saknar den palestinska myndigheten suveränitet. Sverige accepterar pass registrerade på Västbanken eller i Gaza som bevis för ett palestinskt medborgarskap. Palestinskt medborgarskap anses emellertid svagt och även om en individ innehar ett sådant medborgarskap kan samma individ anses de facto statslös (jfr Sawyer & Blitz 2011). Att vara registrerad av UNRWA som Palestinaflykting är inte heller tillräckligt för att förklaras vara en konventionsflykting i enlighet med flyktingkonventionen från 1951. I konventionen exkluderas personer som erhåller bistånd från något annat FN-organ än UNHCR från flyktingstatus. Den sökande måste visa att bistånd från UNRWA har upphört³, på grund av omständigheter som är bortom den sökandes kontroll. Att bevisa detta är svårt och innebär att palestinier ofta exkluderas från flyktingstatus på grund av att de är just palestinska flyktingar och då de ofta flytt flera gånger (Fiddian-Qasmiyeh 2016). Den palestinska flyktingsituationen äger sin början i våldsamheterna 1947–1948 och alltsedan

3 Detta baseras på El Kott-fallet i EU-domstolen (2011). Enligt praxis har skyddet upphört när en person ”tvingats lämna UNRWAs mandatområden på grund av externa omständigheter bortom denna personens kontroll”. Om så skett ska personen i fråga automatiskt åtnjuta skydd enligt flyktingkonventionen (Migrationsöverdomstolen 2013).

dess har merparten av dessa flyktingar registrerats såsom flyktingar från Palestina av UNRWA. Deras flyktingstatus har således aldrig upphört, de flesta har inte kunnat erhålla medborgarskap i någon av de arabiska staterna där de i dag lever och det palestinska medborgarskapet är de facto svagt. I ett avgörande från migrationsdomstolen heter det:

De klagandes avfärd från UNRWAs mandatområden har inte orsakats av hot mot deras personliga säkerhet. Skyddet eller biståndet vilket de har erhållit från UNRWA har således inte upphört på ett sådant sätt att de har rätt till automatisk flyktingstatus. (migrationsdomstolen 2019-xx-xx)

Att vara just palestinsk flykting visar sig således i praktiken ofta oanvändbart i asylprocessen och är dessutom ifrågasatt. I ett beslut rörande Khalil, en man vars närmast tidigare vistelseland var FAE, påvisas vilken typ av dokument som kan krävas för att bevisa sin identitet:

- Födelsebevis från Kuwait
- Palestinska resedokument för statslösa palestinier (som nu har upphört att gälla)
- Giltiga palestinska resedokument för statslösa palestinier
- Kopia på fyra olika familjeregistreringskort från UNRWA
- Kopia av id-handling från FAE och ditt körkort
- Flera dokument vilka stöder att du har tidigare och under flera olika tidsperioder haft uppehållstillstånd och arbete i FAE
- Dokument som stöder att ditt uppehållstillstånd och arbete i FAE har upphört och att du måste lämna landet
- Dokument som stöder att du har varit sponsor för dina familjemedlemmar
- Dokument som stöder att du haft arbete och information om din arbetsgivare (sponsor) Dokument som stöder att du har sökt om ett nytt arbete genom en ny arbetsgivare (sponsor) och att denna ansökan har avslagits
- Dokument som stöder att du inte kan få ett OO-pass⁴ från den palestinska ambassaden i Sverige. (Migrationsverkets beslut 2020)

För många är statslösheten följaktligen något som understryks i mötet med Migrationsverket snarare än ett tillstånd vilket får ett slut med processen. Fadil, statslös palestinier från Syrien med en lång karriär bakom sig som läkare i Syrien och med flera internationella uppdrag, förklarade: "Jag hade aldrig tänkt på det förut. Att jag är statslös. Det var förödmjukande" (intervju augusti 2018).

De identiteter som statslösa palestinier aktivt formulerar (palestinier, palestinsk flykting) underordnas eller förnekas således, och nya kategorier skapas (statslösa, asylsökande, osäker identitet, utvisad, papperslös) i en byråkratisk process (jfr Rancière 2010; Stierl 2019). För dem jag talat med

⁴ Ett OO-pass utfärdas av den palestinska myndigheten för palestinier som är bosatta utanför de palestinska områdena och saknar palestinskt medborgarskap (Migrationsverket 2020a).

är det ytterst deras tillstånd som *palestinska* flyktingar och den utdragna hemlösheten som borde utgöra grund för asylprövningen. Samtidigt är det för många obegripligt att de inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige just på grund av deras statslöshet eftersom det är precis den som gör dem sårbara och rättslösa i många länder i arabvärlden. Det finns exempel på personer med 00-pass, vilket som redogjorts för tidigare inte innebär palestinskt medborgarskap, vilka av Migrationsverket anses vara palestinska medborgare och inte statslösa.

Kontroll av tid: "Dagarna jag har förlorat"

Den *andra* byråkratiska aspekten är kontroll av tid (jfr Griffiths 2014; 2017). Asylproceduren handlar till stor del om att vänta under obestämda och utdragna perioder (jfr Lindholm 2020). Det finns särskilda tidsbegränsningar, till exempel fyra år efter avslag innan en ny asylansökan kan lämnas in. Väntan på asylintervjun, att tilldelas ett offentligt biträde, beslut, nya frågor och överklagandemöjligheter utgör en utdragen process. Många av mina intervjupersoner berättar om hur väntandet blir ett definierande och begränsande tillstånd (jfr Griffiths 2014, 2017; Lindholm 2020; Mavroudi m.fl. 2017). Khosravi (2019) talar om "stulen tid". Ett limboliknande tillstånd utvecklas och det upplevs som att tiden står stilla. En person vars ansökan fått avslag måste också lämna Sverige inom en viss tidsperiod (SFS 2005:716, kap. 12 § 15a). Tid används således på ett reglerande, disciplinerande och bestraffande vis (Tazzioli 2018), då rättigheter och möjligheter, tillgång till skyddssystem etcetera skiljer sig kraftigt åt mellan dem som beviljas uppehållstillstånd i tolv, tretton eller 36 månader.

Individer vittnar om hur livet blir till ett limbo, som ett "helvete", eller omöjligt (Lindholm 2020; jfr Griffiths 2014; Hainmueller m.fl. 2016). Bland de personer som intervjuats i den här studien fanns de som väntat så länge som 17 år (konversation mars 2020).⁵

När jag först kom till Sverige kände jag mig trygg och lycklig, men efter två eller tre månader började jag tänka på mitt tillstånd. Jag tänker på dagarna jag förlorade. Jag kan inte göra någonting här. Och allt är nytt; nya lagar, ny kultur. (Issa, maj 2018)

Hadi beskrev den frustration han upplevde under processen och hur den tidsmässiga ovissheten kring beslut plågade honom.

Jag väntade i ett år och två månader. Intervjun var i januari 2008, min mamma hade kommit i december 2007. Jag träffade min advokat i januari [...]. Efter det, från januari till september, träffade jag ingen. [...] Dessa åtta månader, det var helvetet. På riktigt. För du vet ingenting och du börjar bli lite van vid att bo här. Du är här. (Hadi, januari 2018)

⁵ Utdragna byråkratiska asylprocesser drabbar asylsökande mer generellt, men statslöshet innebär oftare längre perioder av väntan för att till exempel säkerställa identiteter eller verkställighetshinder.

För de vars ansökningar avvisas, men som inte kan utvisas, blir tiden och väntan såväl oavslutad som instängande. Den möjlighet som återstår för att kunna stanna i Sverige är vad som kallas praktiska verkställighetshinder, det vill säga om det bedöms omöjligt att verkställa ett utvisningsbeslut. Oftast beslutas verkställighetshinder på individuell basis, men kan också genom rättsliga ställningstaganden omfatta en grupp av individer. Exempelvis var det mellan 2016 och 2019 (Migrationsverket 2016) omöjligt att verkställa utvisningar till Gazaremsan. Under sådana omständigheter inträder en ny fas av väntan. Anställning, boende, sociala kontakter, skola, inkomst: själva livet hamnar i ett tomrum, ett oklart tillstånd.

En berättelse som är både typisk och unik är Khalils, en man i 50-årsåldern, vars föräldrar flydde till Gazaremsan från Jaffa 1948. Föräldrarna sökte arbete i Kuwait, ett vanligt förekommande fenomen bland palestinier, som ofta har blandade skäl för migration. Khalil föddes statslös i Kuwait. Därifrån tog sig familjen vidare till FAE där Khalil tillbringade större delen av sitt liv. Han hade ett gott liv: ett välbetalt arbete och en familj med fru och fyra barn. Men 2011 kallades han till säkerhetspolisen och meddelades ett beslut om utvisning på oklara grunder. Khalil tog sig först till Turkiet där han försökte finna arbete, men deporterades. Efter flera turer kom han till Sverige, sökte asyl, fick avslag och skulle utvisas tillbaka till FAE. Hans identitetshandlingar bestod av registreringshandlingar hos UNRWA samt utgångna identitetshandlingar i FAE (intervju oktober 2014). Hans överklagan besvarades efter tre år med ett avslag. År 2018 erhöll han ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder ”Jag har inte sett min familj på sex år. Jag är så orolig” (intervju 13 augusti 2020). Han beskrev hur han upplevde tiden som ett fängelse utan tidshorisonter, som en oändlighet av ingenting.

Tidigt 2019 kunde Migrationsverket inte förse honom med korrekt information om hur han skulle ansöka om förlängning av tillståndet. Han blev allvarligt sjuk, behövde omfattande operationer och en lång konvalescens (e-postkonversation). I juni 2020 erhöll han i ett nytt beslut av Migrationsverket ett nytt tillfälligt uppehållstillstånd i ytterligare tretton månader (Migrationsverkets beslut 2020-xx-xx). Denna gång var tidsaspekten till hans fördel. Att ha väntat tillräckligt länge kan således leda till ett positivt beslut för den enskilde. Tidsutdräkten tolkades av Migrationsverket i linje med Europakonventionen om ”rätten till privatliv”. Denna rätt har att göra med möjligheter att utveckla relationer med andra människor, vilket kopplas ihop med tid och varaktighet.

Migrationsverket noterar att du nu har varit i Sverige i nästan åtta år, du har också innehaft ett uppehållstillstånd i 13 månader, varför du skall anses ha vissa anknytningar och anpassning till Sverige. Migrationsverket har vidare bedömt att det existerar ett varaktigt eller åtminstone utdraget praktiskt verkställighetshinder till FAE. Det är därför klarlagt att Sverige för tillfället är det

land där du har möjlighet att etablera och utveckla relationer med andra människor. [---] En utvisning av dig till FAE skulle strida mot EKV⁶ artikel 8. (Migrationsverkets beslut 2020-xx-xx)

Tid är också relevant i relation till praktiska verkställighetshinder. Om förhållanden i mottagarlandet anses ha förändrats kan ett tidigare beslut om praktiska verkställighetshinder inhiberas. Hur Migrationsverket beslutar i relation till praktiska verkställighetshinder varierar. Den tid en person vistats i Sverige kan vägas in i beslutet (Migrationsverket 2016: 5). Hur lång tid som är länge nog finns emellertid inte definierat, vilket ytterligare förstärker känslan av ovisshet.

Krav på samarbete: "Jag förstod inte"

Asylpolitiska system kräver för det *tredje* lydnad och disciplinering. Den enskilde avkrävs ett aktivt samarbete (jfr Migrationsöverdomstolen 2009) och att bidra till att presentera bevis på att utvisning inte går att verkställa (jfr Griffiths 2012; Migrationsverket 2020b). Mina respondenter berättar hur nya krav hela tiden ställs. Detta kräver tålamod, lydnad, underkastelse och att asylsökande individer framstår som "tacksamma" och "passiva offer" (Schuster 2011: 402).

När avvisningsbeslut väntar måste den sökande själv bevisa att verkställighetshinder föreligger, i form av till exempel bevis utfärdade av tidigare vistelseländers ambassader om förbud mot inresa i dessa länder. Sådana dokument tillhandahålls mycket sällan, då dessa stater inte anser sig ha några skyldigheter för statslösa icke-medborgare. Khalil berättade: "De sa att de inte kommer att ge mig något sådant papper, utan att Migrationsverket måste kontakta ambassaden." Andra hade liknande berättelser.

Den enskilde måste dels förevisa bevis att det föreligger praktiska verkställighetshinder (Migrationsverket 2016: 4), dels själv söka undanröja dessa hinder samt förelägga bevis på att detta har skett (Migrationsverket 2020b; jfr Lundberg kommande). Samarbete är avgörande, och i beslutet rörande Khalil i det följande citatet fastställs att beviljande av ett tillfälligt uppehållstillstånd också hängde samman med hans samarbete.

Eftersom du har samarbetat i att verkställa ditt tidigare utvisningsbeslut, föreligger hinder mot att tillkännage ett nytt utvisningsbeslut. (Migrationsverkets beslut 2020-xx-xx)

Khalil hade således "lydit". En annan man, Hamid, anlände till Sverige som ung vuxen från Gazaremsan. Hans ansökan om asyl avslogs, men Hamid stannade i Sverige. Dock sökte han sig en gång till Norge och en annan gång till Tyskland för att pröva sina asylskäl där. Båda gångerna sändes han tillbaka till Sverige i enlighet med Dublinreglerna. "Jag förstod inte vad de krävde" (intervju mars 2020). Att han hade avvikit bedömdes som att han inte var villig att samarbeta. I ett beslut i förstainstans står det: "Du har inte

6 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

på något vis samarbetat i att verkställa avvisningsbeslutet. [---] Eftersom du inte har samarbetat i att verkställa det tidigare beslutet, kan du inte erhålla uppehållstillstånd sedan ditt tidigare beslut om utvisning har upphört att gälla” (Migrationsverkets beslut 2019). Kraven på samarbete innebär en form av kontroll och disciplinering av den enskilde. Om den enskilde misslyckas med att samarbeta till sin egen utvisning, kan detta hållas emot personen i fråga i nästa skede. Som Anna Lundberg (kommande) skriver undviker Migrationsverket att ta ställning till själva hindret och bedömer i stället den enskildes beteende; har denne samarbetat med myndigheten eller inte?

För palestinier som anlant till Sverige från Gulfländerna, där de kan ha innehaft tillfälliga uppehållstillstånd relaterat till anställning och en sponsor (*kafala*), krävs det också att de för att påvisa verkställighetshinder söker ett nytt arbete i Gulfen. Den enskilde måste bevisa att hen inte kan erhålla en ny sponsor och ett nytt arbete. Khalil berättade hur han var tvungen att kontakta potentiella sponsorer i FAE, trots att han utvisats därifrån. En familj i södra Sverige berättade hur också den unge vuxne Muhammad som kom till Sverige som barn var tvungen att söka sponsorskap i FAE efter avslag på asylansökan och vid prövning om praktiskt verkställighetshinder hos Migrationsverket. ”Men jag har aldrig arbetat där, jag var barn, min pappa var min sponsor” (intervju februari 2019). I ett beslut av överklagandedomstolen fastställdes att eftersom den sökande inte hade försökt återvända eller visa Migrationsverket att en ny sponsor aktivt hade sökts så fanns det inga praktiska verkställighetshinder.

Det har inte framkommit några skäl till varför [xx] inte skulle haft möjlighet att erhålla en ny sponsor. Inte heller har det framkommit att han har gjort några försök att erhålla ett nytt arbete och en ny sponsor. Han har inte själv försökt att återvända och inte heller har det funnits några konkreta försök att verkställa honom till FAE. Således har det inte påvisats att det föreligger några praktiska verkställighetshinder pga avsaknad av sponsor. (migrationsdomstolen 2016-xx-xx)

Såväl i själva asylproceduren som i prövning av praktiska verkställighetshinder avkrävs den skyddssökande således ett särskilt sorts beteende, genom krav på samarbete och införskaffande av relevanta handlingar för att bedöma trovärdigheten i sina anspråk, samt att medverka till att bevisa verkställighetshinder, liksom att verkställa dem. Detta innebär att individen förutsätts lyda.

Rumslig kontroll: ”De har inget land att åka till”

Den som ska utvisas förväntas själv ta ansvar för att ”avlägsna” sig från statens territorium liksom att visa att hen är tillgänglig för deportation. I november 2019 kom ett nytt beslut från Migrationsverket (2019) som klargjorde att personer med tillfälliga uppehållstillstånd grundat på verkställighetshinder saknar rätt att fortsätta bo kvar i Migrationsverkets boenden. Detta

beslut var en anledning till Ahmeds hungerstrejk och uppehålle utanför Migrationsverkets boende i Vänersborg under 2020. Ahmed skulle utvisas till Gaza, men ansåg det inte vara möjligt. De regler som upprättats för var asylsökande får bo någonstans, och genom det faktum att utvisade statslösa skyddssökande som förväntas lämna Sverige ofta saknar möjlighet att ta sig till någon annan plats eller annat land, innebär för statslösa obestämbarhet och limbo även i ett rumsligt perspektiv. De är *här*, men saknar tillstånd, vilket innebär en platslöshet.

I ett beslut från Migrationsverket gällande ett ärende rörande en familj med ursprung i Palestina, ett liv som flyktingar i Syrien och småningom som migrantarbetare i FAE men där faderns arbetstillstånd dragits in står det:

De har inget land att åka till. De kan inte återvända till Palestina eller till Syrien. Inte heller kan de återvända till Förenade Arabemiraten eftersom de är statslösa. De kan inte åka någonstans i världen eftersom ingen tar emot dem. (Migrationsverkets beslut 2019)

Migrationsverket medgav således de svåra omständigheter som råder för statslösa, men familjens ansökan avslogs i samtliga instanser.

I enlighet med Dublinregleringen kan utvisningsbara inte söka asyl i något annat land, utan tvingas fortsätta leva i limbo och i det omöjliga tillståndet av att inte kunna stanna, men inte heller lämna. Kontroll, hinder och begränsningar i rörlighet är en definierande mekanism. Den extrema varianten av rumslig kontroll är förvar (se Lindberg, kap. 16 i denna antologi).

Khalil berättar om hur han vräktes av Kronofogden som även bytte lås på hans dörr (intervju augusti 2018) i skedet där han hade ett utvisningsbeslut som inte kunde verkställas. Han miste det enda han kunnat kalla hem på mycket länge och efter det sov han på soffor hos vänner. Ahmeds beslut att bo på gatan utanför Restad gård illustrerar hur platslöshet gestaltar sig i form av ett territoriellt tomrum.

Den territoriella kontrollen stannar således inte vid gränskontroller, utan asylsökandes och papperslösas rumsliga rörlighet begränsas och kontrolleras inom statens gränser och den utvisade statslösa hamnar i ett tillstånd av att vara samtidigt närvarande och frånvarande.

Avslutande diskussion

Den svenska migrationspolitiska regimen använder sig av ett flertal tekniker för att åstadkomma den eftersträlvade kontrollen av migration och av migranten. De komponenter som identifierats och analyserats i detta bidrag påverkar inte bara statslösa, utan alla asylsökande, men det drabbar statslösa på specifika vis.

För det första drabbas statslösa genom processen att fastställa *identitet*. Statslösa palestiniernas situation blir särskilt problematisk då det ursprungliga flyktingskapet inte erkänns, samtidigt som resehandlingar kan ha utfärdats i stater vilka inte ser det som sitt ansvar att utfärda uppehållstillstånd för palestinier. *Tidsutdräkten* blir, *för det andra*, utdragen genom det limbo-

tillstånd som infinner sig när utvisning inte går att verkställa: om praktiska verkställighetshinder inte erkänns eller om de erkänns och tillfälliga uppehållstillstånd återkommande måste förnyas. Tiden för att vänta sträcker ut sig i ett tidsmässigt tomrum där själva livet försätts i paus. Kraven på *samarbete* och lydnad ter sig, *för det tredje*, specifika för statslösa genom att de också måste samarbeta kring att bevisa att det finns verkställighetshinder samt att försöka undanröja dessa hinder genom att till exempel söka arbete i länder vilka redan har utvisat dem. *För det fjärde*, slutligen, blir de rumsliga aspekterna också specifika då det för statslösa ofta infinner sig en *platslöshet* såtillvida att de inte kan stanna i Sverige och i många fall också saknar möjlighet att ordna ett boende samt även saknar möjlighet att återvända någonstans.

Samtliga dessa aspekter påverkar också andra asylsökande med medborgarskap, men de accentueras och blir skarpare för statslösa.

Det krävs i svensk migrationspolitik en ny förståelse för hur statslöshet ter sig och det krävs en ökad dialog mellan statslösa asylsökande, akademiker, politiker och beslutsfattare, tjänstemän och civilsamhälle, för att bidra till att Sverige kan uppfylla de mål som satts av UNHCR om att eliminera statslöshet och att utreda hur statslöshet skulle kunna utgöra en grund för asyl eller skyddsbehov i sin egen rätt. Det krävs en utökad kunskap om statslösas villkor, orsaken till statslöshet, orsaken till det palestinska flyktingskapet och en utredning av hur statslöshet kan elimineras, vilket också har föreslagits i en statlig utredning (SOU 2017:84). Denna utredning pekade på en rad viktiga aspekter rörande statslösa och verkställighetshinder. Slutsatserna (bl.a. att etablera en process för att definiera statslöshet och kunskaphöjande insatser) bör tas tillvara. Vidare krävs, som även det framhölls i utredningen, ytterligare en utredning med direktiv att ta fram ett underlag för hur Sverige ska kunna förverkliga sina åtaganden i förhållande till målsättningen att eliminera statslöshet.

Lästips

- Fiddian-Qasmiyeh, Elena (2016) On the threshold of statelessness: Palestinian narratives of loss and erasure. *Ethnic and Racial Studies*, 39(2): 301–321.
- Tucker, Jason (2017) Sweden's temporary asylum laws: The impending problems for stateless refugees. European Network of Statelessness, 21 mars. [<https://www.statelessness.eu/blog/sweden-s-temporary-asylum-laws-impending-problems-stateless-refugee>]
- UNHCR (2016) *Mapping statelessness in Sweden*. UNHCR regional representative for Northern Europe. [<http://www.refworld.org/docid/58526c577.html>]

Referenser

- Agier, Michel (2011) *Managing the undesirables: Refugees and humanitarian government*. Cambridge: Polity Press.
- Andersson, Ruben (2019) *No go world: How fear is redrawing our maps and infecting our policies*. Oakland, California: University of California Press.
- Arendt, Hannah (1951) *The origins of totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace.
- Barker, Vanessa (2017) *Nordic nationalism and penal order*. London och New York: Routledge.
- Baumann, Zygmunt (2004) *Wasted lives: Modernity and its outcasts*. Cambridge: Polity Press.
- Bloch, Alice & Schuster, Liza (2005) At the extremes of exclusion: Deportation, detention and dispersal. *Ethnic and Racial Studies*, 28(3): 491–512.
- Bloom, Tendayi, Tonkiss, Katherine & Cole, Philip (red.) (2017) *Understanding statelessness*. London och New York: Routledge.
- Bourbeau, Philippe (2015) *The securitisation of migration: A study of movement and order*. I: A. Chebel d'Appollonia (red.), *Migrant mobilisation and securitisation in the US and Europe: How does it feel to te a rheat?* London: Palgrave Macmillan.
- Cohen, Elizabeth, F. (2009) *Semi-citizenship in democratic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cole, Philip (2017). Insider theory and the construction of statelessness. I: T. Bloom, K. Tonkiss & P. Cole (red.), *Understanding statelessness*. London och New York: Routledge.
- De Genova, Nicholas & Peutz, Nathalie (2010) *The deportation regime: Sovereignty, space and the freedom of movement*. Durham och London: Duke University Press.
- EU-domstolen (2011) Dom i mål C-364/11, 19 december. Mostafa Abed El Karem El Kott m.fl. v. Bevandarlası es Allampolgarsagi Hivatal.
- Fassin, Didier (2011) Policing borders, producing boundaries. The governmentality of immigration in dark times. *Annual Review of Anthropology*, 40: 213–226.
- Fiddian-Qasmiyeh, Elena (2016) On the threshold of statelessness: Palestinian narratives of loss and erasure. *Ethnic and racial studies*. 39(2): 301–321.
- FN (1954) *Convention relating to the status of stateless persons*. [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.24_convention%20stateless.pdf]
- Gill, Nick, Caletrio, Javier & Mason, Victoria (2011) Introduction: mobilities and forced migration. *Mobilities*, 6(3): 301–316.

- Griffiths, Melanie (2012) Anonymous aliens? Questions of identification in the detention and deportation of failed asylum seekers. *Population, Space and Place*, 18(6): 715–727.
- Griffiths, Melanie (2014) Out of time: The temporal uncertainties of refused asylum seekers and immigration detainees. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(12): 1991–2009.
- Griffiths, Melanie (2017) The changing politics of time in the UK's immigration system. I: E. Mavroudi, B. Page & A. Christou (red.), *Timespace and international migration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hainmueller, Jens, Hangartner, Dominik & Lawrence, Duncan (2016) When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science Advances*, 2(8).
- Hammar, Tomas (1990) *Democracy and the nation state: Aliens, denizens, and citizens in a world of international migration*. Aldershot, UK: Avebury.
- Huysmans, Jef (2006) *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. London och New York: Routledge.
- Hyndman, Jennifer (2012) The geopolitics of migration and mobility. *Geopolitics*, 17(2): 243–255.
- Innes, Alexandra (2015) *Migration, citizenship and the challenge for security*. New York: Palgrave.
- Khosravi, Shahram (2009) Sweden: Detention and deportation of asylum seekers. *Race and Class*, 50(4): 38–56.
- Khosravi, Shahram (2019) What do we see if we look at the border from the other side? *Social Anthropology*, 27(3): 409–424.
- Kingston, Lindsey (2017) Worthy of rights: Statelessness as a cause and symptom of marginalisation. I: T. Bloom, K. Tonkiss & P. Cole (red.), *Understanding statelessness*. London och New York: Routledge.
- Lesch, Ann Mosley (1991) Palestinians in Kuwait. *Journal of Palestine Studies*, 20(4): 42–54.
- Lindholm, Helena (2020) Arrhythmic mobilities and fragmented journeys: Palestinians seeking safety in Sweden. *Journal of Refugee Studies*.
- Lundberg, Anna (kommande) Pushed out in limbo: The every-day decision-making about "practical impediments to enforcement" in the Swedish management of return migration. *Retfaerd*.
- Malkki, Liisa (1995) *Purity and exile: Violence, memory and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania*. Chicago och London: University of Chicago Press.
- Mavroudi, Elizabeth & Nagel, Caroline (2016) *Global migration: Patterns, processes and politics*. London: Routledge.
- Mavroudi, Elizabeth, Page, Ben & Christou, Anastasia (2017) Introduction: From time to timespace and forward to time again in migration

- studies. I: E. Mavroudi, B. Page & A. Christou (red.), *Timespace and international migration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- McNevin, Anne (2011) *Contesting citizenship: Irregular migrants and new frontiers of the political*. New York, NY: Columbia University Press.
- Migrationsverket (2013) *Rättsligt ställningstagande angående säkerhetsläget i Syrien*. RCI 14/2013.
- Migrationsverket (2015) *Rättsligt ställningstagande angående de migrationsrättsliga konsekvenserna av Sveriges erkännande av Palestina*. SR 11/2015.
- Migrationsverket (2016) *Rättsligt ställningstagande angående praktiska verkställighetshinder*. SR 25/2016.
- Migrationsverket (2018) *Palestinier i Mellanöstern: Uppehållstillstånd och dokument*. Lifos rapport.
- Migrationsverket (2019) *Rättsligt ställningstagande angående rätt till bistånd enligt lagen (1994: 137) om mottagande av asylsökande m.fl. för utlännningar som inte omfattas av lagen (2016: 38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. SR 31/2019.
- Migrationsverket (2020a) *Rättsligt ställningstagande angående bevisvärdet av palestinska OO-pass*. SR 07/2020.
- Migrationsverket (2020b) *Rättslig kommentar angående prövningen av statslösa som tidigare haft sin vanliga vistelseort i Förenade Arabemiraten, Qatar och Saudiarabien*. SR 16/2020.
- Migrationsöverdomstolen (2009) Kammarrätten i Stockholm, 2009:13. UM 2819-08.
- Migrationsöverdomstolen (2013) Kammarrätten i Stockholm, 2013:11. UM 1950-13.
- Pappé, Ilan (2006) *The ethnic cleansing of Palestine*. Oxford: One World.
- Rancière, Jacques (2010). *Dissensus: On Politics and Aesthetics*. Bloomsbury Publishing.
- Sawyer, Caroline & Blitz, Brad (red.) (2011) *Statelessness in the European Union: Displaced, undocumented, unwanted*. New York: Cambridge University Press.
- SCB (2020) Asylsökande under året efter medborgarskapsland och kön. År 2002–2019.
- Schuster, Liza (2011) Dublin II and Eurodac: Examining the (un)intended(?) consequences. *Gender, Place and Culture*, 18(3): 401–416.
- SFS 2005:716 Utlänningslag.
- SFS 2016:752 Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016752-om-tillfalliga-begransningar-av_sfs-2016-752]
- SOU 2017:84 *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription*. [<https://www.regeringen>].

- se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/11/sou-201784/]
- Stierl, Maurice (2019). *Migrant Resistance in Contemporary Europe*. London and New York: Routledge.
- Stokes-Dupass, Nicole (2017) Mass migration, tightening borders and emerging forms of statelessness in Denmark, Norway and Sweden. *Journal of Applied Security Research*, 12(1): 40–60.
- Tazzioli, Martina (2018). Containment through mobility: migrants spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(16): 2764–2779.
- Tonkiss, Katherine & Bloom, Tendayi (2016) *Theorising noncitizenship*. London: Routledge.
- Tucker, Jason (2017) Sweden's temporary asylum laws: The impending problems for stateless refugees. European network of statelessness, 21 mars. [<https://www.statelessness.eu/blog/sweden-s-temporary-asylum-laws-impending-problems-stateless-refugee>]
- UNHCR (1951) *Convention and protocol relating to the status of refugees*. Ändrad 1967. [<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>]
- UNHCR (2013) *Global action plan to end statelessness 2014–2024*. [<https://www.unhcr.org/54621bf49.html>]
- UNHCR (2016) *Mapping statelessness in Sweden*. UNHCR regional representative for Northern Europe. [<http://www.refworld.org/docid/58526c577.html>]
- UNHCR (2019) *RE: UNHCR observations on the law proposal "Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige – utkast till Lagrådsremiss"*. [<https://www.regeringen.se/495171/contentassets/e96731d263df43c39569a3a9998d6741/unhcr.pdf>]
- Walzer, Michael (1970) *Obligations: essays on disobedience, war and citizenship*. Cambridge: Harvard University Press.
- Weber, Leanne (2011) Deciphering deportation practices across the Global North. I: S. Pickering & J. Ham (red.), *The Routledge handbook in crime and international migration*. Abingdon Oxon: Routledge.
- Young, Iris M. (1990) *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

Godmaninstitutionen och rättssäkerheten för ensamkommande barn

Eva Blomberg

... social omsorg kostar pengar men en god man – det är ju ett ideellt uppdrag.¹

Inledning

Hösten 2015 såg ett ökat antal omyndiga ungdomar som flydde till Europa och Sverige undan krig, förtryck och fattigdom och utan vårdnadshavare. För samhället blev det viktigt att se till att de fick en god man, det vill säga en ställföreträdare och en vårdnadshavare, som skulle hjälpa dem in i samhället och bevaka deras rättigheter. Enligt lagen ska ensamkommande barn utan vårdnadshavare alltid ha en god man som företrädar dem (SFS 2005:429, § 2).

Många ville bli god man. Överallt i landet ordnades informationsträffar för blivande gode män som nu fick lära sig vad detta frivilliga uppdrag går ut på och vad det innebär. Varje kvartal skulle den gode mannen redovisa antal möten med barnet, meddela om barnet fått träffa läkare, hålla koll på boendet och mycket annat. Staten garanterar rättssäkerheten genom de kontroller som kommunala överförmyndare utövar över de gode männen.

Mitt syfte med detta kapitel är att analysera överförmyndarnas agerande och kontrollfunktioner – det vill säga institutionen för god man – i relation till de ensamkommande barnen som kom till Sverige under tidsperioden 2015–2017. Hur utövar överförmyndarna sin tillsyn över gode män och hur kontrolleras överförmyndarna i sin tur av länsstyrelserna? Jag problematiserar hur staten styr en kommunal verksamhet där arbetet utförs av frivilliga krafter och vilka konsekvenser styrningen har fått för de ensamkommande barnen.

Källmaterialet består huvudsakligen av myndighets-, organisations- och föreningsmaterial, som jag kompletterat med intervjuer med företrädare för överförmyndarnämnder och en länsstyrelse. Intervjuerna utfördes 2016–2017. Jag har gjort ett urval av 41 överförmyndare/nämnder, från Skåne till Luleå, och använder mig av deras verksamhetsberättelser (förkortas Vb i noterna).

När jag resonerar generellt om godmaninstitutionen använder jag det övergripande begreppet *huvudman*, vilket omfattar omyndiga barn, ensamkommande barn, vuxna med funktionsnedsättning och äldre med demens, det vill

¹ Intervju Överförmyndarnämnden Stockholm.

säga alla som har behov av någon som företräder dem. Begreppet *ställföreträdare* inkluderar i sin tur alla som på något sätt företräder den rättsförmögna huvudmannen, såsom god man, förvaltare och förmyndare (enbart föräldrar).

Styrningen av godmaninstitutionen

För att förstå hur de ensamkommande barnen togs om hand av de gode männen och vad som hände när de kommunala överförmyndarna kontrollerade de gode männens frivilliga arbete under den aktuella perioden är det viktigt att förstå hur staten styr en kommunal myndighet. Forskning om godmaninstitutionen lyfter upp det växande behovet av gode män för funktionsnedsatta, äldre med demens och problemet med våldsbenägna personer, men också att konstruktionen av denna institution är förankrad i en äldre tids ekonomiska förhållanden (Fridström Montoya 2015; Giertz 2018; Ighe 2007; Teaster m.fl. 2010; Wood 2018). Forskning om gode män för ensamkommande barn är dock inte något stort fält. Daniel Hedlund och Lisa Salomonsson (2018; Hedlund 2019) visar att denna forskning i huvudsak har behandlat två teman. Det första temat gäller avsaknaden av godmanskap i flera mottagarländer. Det andra temat gäller själva godmanskapet och dess ambivalenta roll. Sammantaget visar forskningen att det i många länder finns en brist på kompetens och att uppdraget är oklart definierat, vilket medför att rättssäkerheten för ensamkommande barn inte kan garanteras. Ett godmansystem som bygger på ett oklart uppdrag, oklara rutiner, inbyggda intressekonflikter, låga arvoden, brist på formell utbildning eller träning samt bristande kontrollsystem skapar inte rättssäkerhet för ensamkommande barn.

Tillsynen av god man handlar om styrning. För att medborgarna ska kunna lita på att stat, kommuner, institutioner och myndigheter utför sina uppdrag är legitimiteten viktig (Czarniawska 2010), och tillsyn är en del av kontrollsystemet. Den direkta statliga styrningen utgörs av lagar och strategier och den indirekta styrningen gäller riktade statsbidrag, råd, riktlinjer, utbildning, tillsyn och kontroller (Castillo & Ivarsson Westerberg 2019). Till följd av det kommunala självstyret utgör styrningen av kommunen ett speciellt förhållande. Staten har helt enkelt sämre möjligheter att direkt styra kommunerna (Edström Fors 2020: 73–80). Trots detta finns det många sätt för regeringen att agera, och den kan ta tillbaka en fråga genom att "lyfta upp" den från kommuner och myndigheter. Likaså kan myndigheter återpolitiserar frågor genom att "hissa" upp dem till statsmakten när de är svårlösta eller alltför politiska (Sundström 2020: 55–56).

En institutionell ram med personliga relationer

Lagen om förmyndarskap (SFS 1924:320) från 1924 innebar att vuxna kunde omyndigförklaras om de ansågs rättsförmögna, det vill säga att de inte kunde hantera egendom eller ta hand om sig själva. De fick då en förmyndare. År 1924 infördes en viktig kontrollfunktion genom inrättandet av överförmyndare

i landets alla 2 500 kommuner. Det var ett självfinansierat system där huvudmannen arvoderade både ställföreträdare och överförmyndare, som således inte var anställda av kommunerna. Lagen fördes i sin helhet över till föräldrabalken 1949 (Holmgård & Wallgren 2015), och 1989 avskaffades omyndigförklaringen (SOU 1986:50). Godmanskapet blev då det vanliga och godmaninstitutionen inrymde mer av självbestämmande för huvudmännen. Verksamheten fortsatte att vara kommunal, med frivilliga krafter, och låg under civilrätten. Staten garanterade rättssäkerheten genom tillsyn, men relationerna mellan god man och huvudman förblev personliga – huvudmannen var uppdragsgivaren (Odlöw 2005).

År 1997 inrättades för första gången särskilda gode män för ensamkommande barn. Genom 2005 års lag förstärktes skyddet för de ensamkommande barnen (SFS 2005:429). God man för ensamkommande barn fick då ett betydligt mer utvidgat och delvis annorlunda uppdrag i relation till andra grupper av ställföreträdare. Den viktigaste skillnaden är att god man för ensamkommande barn också är vårdnadshavare, men utan att ha den dagliga vårdnaden (Hedlund 2019: 110). Ett ensamkommande barn är alltså huvudman/uppdragsgivare men arvoderar inte den gode mannen (ställföreträdaren), det gör kommunerna. Det ensamkommande barnet och den gode mannen står i ett civilrättsligt – personligt – förhållande till varandra.

Första tillsynsnivån: överförmyndare kontrollerar god man

Överförmyndare kontrollerar gode män genom redovisningsblanketter som handlar om huvudmannens ekonomi, såsom tillgångar, utgifter, bidrag, handikappersättning, värdepapper, skulder, fastigheter etcetera. Om en god man är rådvill kan inte överförmyndaren hjälpa till – den är tillsynsmyndighet och avhåller sig från rådgivning. Den civilrättsliga personliga relationen innebär att ansvaret ska falla på den gode mannen allena.²

Svårast att kontrollera är redovisningarna från gode män för ensamkommande barn. Om den gode mannen inte träffar barnet, inte följer med på utvecklingssamtal i skolan, inte kontaktar boendet etcetera finns det inte riktigt något kontrollsystem, eftersom redovisningen är uppbyggd utifrån det ekonomiska ramverk som reglerat institutionen sedan 1924. En allmän god man likväl som en god man för ensamkommande barn ska sörja för huvudmannen. En del överförmyndarnämnder har infört redovisning av antalet möten och aktiviteter. Det kan gälla antal kontakter med barnet, det offentliga biträdet, boendet, myndigheter etcetera. Det mätbara yttrar sig alltså i antal tillfällen, vilket inte säger något om kvaliteten i samtalen och träffarna. En del överförmyndare har stående frågelistor av typen: "Går barnet i skola?", "Har du ansökt om uppehållstillstånd för barnet?" och "Har du ansökt om några bidrag?". Dessa besvaras med ett ja eller nej, där det senare behöver motiveras.³ Överförmyndaren kan också besöka huvudmannen, i

² Intervju Överförmyndarnämnden Stockholm.

³ Överförmyndarnämnden Gnesta, Arvodesräkning ensamkommande barn.

synnerhet om klagomål har kommit in, men detta sker inte systematiskt och görs sällan eller aldrig.⁴

En erfaren handläggare på överförmyndarnämndens kansli kan reagera inför oroväckande signaler, till exempel om en huvudman får ett arv eller om klagomål på en god man kommer in. Men om handläggaren har för många ärenden, eller är oerfaren, blir det förstås svårare att upptäcka oegentligheter. År 2015 kunde en handläggare på Stockholms överförmyndarförvaltning ha så många som 800 ärenden att hantera. Två år senare, efter en fördubbling av arbetsstyrkan, var antalet ärenden per handläggare nere i cirka 335, vilket också det ansågs vara för många.⁵

En god man som inte sköter sitt uppdrag kan entledigas. År 2016 entledigades 222 ställföreträdare av Halmstad överförmyndarnämnd, efter att ha fått anmärkningar.⁶ I Stockholm utdömdes viten för de ställföreträdare som inte lämnat in sina årsredovisningar, trots påminnelser.⁷ Det finns förstås andra sätt att avsluta uppdrag med icke önskvärda gode män. En överförmyndare kan använda sig av "utmattningsmetoden", det vill säga utöva påtryckningar, ringa varje dag, så att den gode mannen till slut själv ansöker om entledigande.⁸ Överförmyndarna försöker i första hand att få gode män att förbättra sig. Inte sällan handlar försummelser om att komma in för sent med redovisningen, inte skicka med verifikationer och liknande formella problem som är relativt lätta att upptäcka. Eftersom gode män till ensamkommande barn har andra typer av redovisningar kan det vara svårare att upptäcka misskötsel av ett barn. Överförmyndare har olika typer av viten för olika försummelser och det vanligaste är att dra ner på arvodet.⁹

Samgående och omorganisation

En förtroendevald ensamöverförmyndare var det vanliga fram till 2000-talet, då ett samgående påbörjades för att öka överförmyndarnas kompetens och få till en stabilare administration. År 2015 var överförmyndarverksamheten inne i en accelererad förändringsprocess och många överförmyndarnämnder skapades där det förut hade varit ensamöverförmyndare. I Ystads och Sjöbos kommuner fanns redan en gemensam överförmyndarnämnd från 2011 men 2015 inkorporerades även Tomelilla. Under 2016 kunde den nya verksamheten "gå in i en mer stabil fas".¹⁰ I Halmstad inleddes en ny verksamhet hösten 2015. Personalen skulle nu skaffa gemensamma rutiner, handläggning och åtgärder. Arbetsbelastningen blev hög. För de ensamkommande barnen tog det därför extra lång tid att få en god man.¹¹

Nästan alla överförmyndare beskriver liknande problem med arbets-

4 Intervju Överförmyndarnämnder Stockholm; Södertälje.

5 Intervju Överförmyndarnämnden Stockholm.

6 Överförmyndarnämnden Halmstad Vb 2016.

7 Överförmyndarnämnden Stockholm Vb 2016–2018.

8 Intervju Överförmyndarnämnden Södertälje.

9 Intervju Överförmyndarnämnden Stockholm; Vb 2016.

10 Överförmyndarnämnden Ystad-Sjöbo Vb 2016:44.

11 Överförmyndarnämnden Halmstad Vb 2015.

belastning, och även om inte alla ombildades till nya nämnder hösten 2015 så var det flera som gjorde det. Andra genomgick omorganisationer och de flesta rapporterade om personalomsättningar och hög sjukfrånvaro 2015–2016. På Gotlands överförmyndarnämnd slutade två jurister under samma månad 2016 och det drog ut på tiden innan nya rekryterades. Detta i sin tur ledde till vad som ansågs vara orimligt långa handläggningstider, minskade kontroller och ökad sjukfrånvaro. För en del nämnder fortsatte problemen också under 2017. Det innebar nyrekrytering, inskolning av ny personal och internutbildningar för att få ihop arbetsstyrkan. Inte sällan klagade överförmyndarnämnderna över att de förlorade kompetent personal och en del hade svårt att få tag på jurister, socionomer och andra med akademisk utbildning.¹² År 2017 hade processen av samgående pågått ett tag och då fanns 54 ensamöverförmyndare, 56 överförmyndarnämnder och 180 kommuner med gemensamma överförmyndarnämnder (Riksrevisionen 2017:33: 17).

Landets största överförmyndarförvaltning, Stockholm, bestod 2015 av inhyrd personal från bemanningsföretag. En ny förvaltningschef tillsattes som började med att höja kompetensnivån genom att nyanställa handläggare med högskoleutbildning, och en omorganisering inleddes.¹³ Överförmyndarna var således allt annat än stabila under den period då de ensamkommande barnen behövde sina gode män som bäst och var beroende av att tillsynen fungerade.

Särskilda problem: rättssäkerheten för de ensamkommande barnen

Vilka problem skapade överbelastade överförmyndare med hög personalomsättning? För det första tog det tid för många att få en god man under 2015 och i början av 2016. En del hade redan blivit placerade i skola och gått på hälsoundersökningar när de tilldelades en god man. Överförmyndarna förlorade ibland kontrollen över var de ensamkommande barnen befann sig, de hann inte med att ge barnet en god man och ibland tillsattes till och med flera gode män åt ett och samma barn.¹⁴ Det var ett extremt rörigt läge.

För det andra hann inte överförmyndarna med att kontrollera nya gode män, inte annat än mot belastnings- och kronofogderegister. Många överförmyndarnämnder hade heller inte några rutiner för andra typer av kontroller men i och med den plötsliga ökningen blev de initiala kontrollerna det viktigaste verktyget för att skapa rättssäkerhet. Det andra verktyget var rekrytering och utbildning, något som utvecklades under åren. Enligt en statlig utredning (SOU 2013:27: 83) hade överförmyndarna särskilt dålig kontroll över att nya gode män var lämpliga för uppdraget, så som föräldrabalken stipulerar, det fanns inte heller något nationellt register över gode män och andra ställföreträdare.¹⁵ En god man kunde åta sig många ensamkommande barn utan att någon överförmyndare kunde kontrollera omfattningen.

12 Överförmyndarnämnderna Halmstad, Gotland, Mölndal, Södertörn, Stockholm, Hedemora, Värmdö, Hudiksvall, Nämnderna/Nybro, Sydvästra Värmland & Norra Dalsland Vb 2015–2017.

13 Överförmyndarnämnden Stockholm Vb 2016:5; 2017:11; 2018:31.

14 Haninge, Revisionsrapport dnr 15/5144, 2015:10.

15 Överförmyndarnämnderna Stockholm Vb 2015; Värmdö Vb 2016; Ljusnarsberg Vb 2017.

För det tredje var tillsynen över alla befintliga ställföreträdare 2015–2017 bristfällig; handläggarna hann inte med att kontrollera årsredovisningarna. Även när trycket hade minskat var turbulensen stor och personalomsättningen hög, vilket medförde att redovisningar inte granskades, handläggningstiderna förblev långa och tillgängligheten minskade. När gode män och ställföreträdare inte kontrollerades innebar detta att olämpliga gode män med många ensamkommande barn kunde ha kvar sitt uppdrag.¹⁶ Systemet med tillsynsfunktionen havererade alltmer.

För det fjärde var de mer administrativa rutinerna bristfälliga. När barnen placerades i tillfälliga kommuner 2015–2016 skulle de sedan flyttas permanent till sin hemkommun. En del överförmyndarnämnder släpade då efter med sina akter och akter kom bort via postgången när de skickades mellan kommunerna. Akterna fördes dessutom ibland slarvigt eller ofullständigt. Med tanke på personalomsättningen var det viktigt att akterna var i ordning. Ensamkommande barn och alla andra huvudmän blev lidande om dessa inte fördes noggrant: "Länsstyrelsen och revisorerna har under 2015 pekat på allvarliga brister när det gäller nämndens hantering av allmänna handlingar."¹⁷

För det femte var överförmyndarna beroende av andra myndigheters agerande och handläggningstider. Det var i synnerhet Migrationsverkets långa handläggningstider för de ensamkommande barnen som förorsakade flest störningar i verksamheten. Överförmyndarnas egna problem med dålig organisation, för lite medel, okvalificerad personal och hög arbetsbelastning var emellertid inget nytt. Snarare aktualiserades problemet under hösten 2015. I en statlig utredning beskriver utredarna liknande problem:

[F]örutsättningarna för gode män och förvaltare att utföra sitt uppdrag påverkas av hur väl överförmyndarverksamheten fungerar. Att arbetsbelastningen hos överförmyndaren är hög eller att det där finns många nyanställda och oerfarna tjänstemän påverkar ställföreträdarnas möjligheter att utföra sina uppdrag på bästa sätt. (SOU 2013:27: 228)

Citatet visar att det ökade antalet ensamkommande barn i behov av gode män inte var det grundläggande problemet. Problemet var i stället hur överförmyndarna var finansierade, organiserade, (under-) bemannade och med mer eller mindre kompetenta handläggare. Det var således ett systemfel som snarast hade att göra med den historiska institutionella konstruktionen. Statens och kommunernas ointresse för de mest utsatta visar sig tydligt i en verksamhet som skulle vara frivilligbaserad, självfinansierad och bygga på personliga relationer – något som borgade för att skapa problem när de yttre förutsättningarna snabbt förändrades. Detta drabbade alla dem som hade en ställföreträdare och särskilt de ensamkommande barnen.

16 Överförmyndarnämnderna Värmdö, Gotland, Mölndal, Södertörn, Hedemora Vb 2015–2016; överförmyndarnämnderna Halmstad, Gotland, Stockholm, Eskilstuna/Strängnäs, Nämnderna/Nybro, Sydvästra Värmland & Norra Dalsland Vb 2016–2017. Detta var allvarligt då man inte visste hur "barnens bästa" enligt FN:s barnkonvention blev tillgodosett.

17 Överförmyndarnämnden Stockholm Vb 2016.

Professionaliserings- och kommersialiseringsprocess

År 2005 blev det möjligt att gå samman och skapa gemensamma överförmyndarnämnder (prop. 2007/08:150: 57). År 2008 uttalade den borgerliga alliansregeringen att det var önskvärt att enskilda överförmyndare gick samman och skapade överförmyndarnämnder (SOU 2013:27: 170f.). Förändringen mot överförmyndarnämnder innebar en professionaliseringsprocess, i och med att gemensamma kanslier upprättades med mer utbildade tjänstemän, på liknande sätt som i andra nordiska länder (Björklund 2015). De förtroendevalda politikerna fick en helt annan roll än tidigare och fattade bara formella beslut, till exempel om entledigande, för övrigt sköttes verksamheten av tjänstemän.¹⁸

I Sverige ackompanjerades denna process av två andra processer. Den första var att några kommuner inrättade förvaltarenheter med anställda professionella ställföreträdare för att ta hand om de krävande ärendena (Överförmyndarförvaltningen 2019).

Den andra processen var att kommunerna började köpa in tjänster från ett privat företag med anställda, så kallade intressebevakare. Detta skapade en hel del oklarheter gällande bland annat legaliteten. Stockholms överförmyndarförvaltning behandlar en del av dessa dilemman i ett tjänsteutlåtande. Den civilrättsliga relationen innebär att en personligt förordad och privat anställd ställföreträdare som slutar sin tjänst knappast kan avsluta sina uppdrag innan en ny ställföreträdare utsetts, vilket leder till egendomliga konsekvenser. Konflikter kan uppstå mellan det personliga ansvaret för den hjälpbehövande och lojalitetsplikten gentemot arbetsgivaren/företaget (Överförmyndarnämnden Stockholms stad 2019).

Vad en del kommuner gjort – ad hoc och utan lagstöd – är att frångå det frivilliga ställföreträdarskapet, introducera ett marknadsmässigt ställningstagande och professionalisera ställföreträdarskapet. Godmaninstitutionen har förändrats men med ökad osäkerhet och utan någon statlig styrning. Denna osäkerhet föranledde överförmyndarna i Göteborg, Stockholm och Malmö att 2018 gå in med en skrivelse till justitiedepartementet om att regeringen skulle låta utreda frågan.¹⁹

Andra tillsynsnivån: länsstyrelsen kontrollerar överförmyndare

Gode män kontrolleras av överförmyndare som i sin tur kontrolleras av länsstyrelser – detta är statens indirekta tillsyn. Länsstyrelserna fick denna tillsynsfunktion 1995 (SFS 1995:379). Från 2009 skulle länsstyrelserna också vara rådgivande och stödja överförmyndarna (inte gode män eller ställföreträdare) för att främja en likvärdig rättstillämpning. År 2012 reducerades antalet länsstyrelser med tillsynsansvar till endast sju (Riksrevisionen 2017:33: 18, 39). Staten har således försökt styra institutionen lite mer.

¹⁸ Intervju Överförmyndarnämnden Södertälje.

¹⁹ Överförmyndarnämnden Stockholm Vb 2018:17.

Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare består av metakontroller, det vill säga att kontrollen gäller överförmyndares handläggning (Riksrevisionen 2006:5). Som tillsynsmyndighet ska de sju länsstyrelserna besöka alla överförmyndare vid ”lämpliga” tillfällen, ofta en dag per år, och granska akter över huvudmännen (Justitiekanslern 2016). Därefter sammanställs en rapport. Till Länsstyrelsen kommer det in klagomål på gode män och överförmyndare och dessa klagomål granskas särskilt. Tillsynsbesöken och inspektionerna genomförs genom förанmällda besök och 30–50 akter granskas per gång. Efter granskningen håller Länsstyrelsen ett möte med kansliet där tjänstemännen får bemöta vad Länsstyrelsen fått fram. Därefter skriver Länsstyrelsen en rapport som går ut på remiss till överförmyndarna innan den slutgiltigt fastställs:

Det är vårt uppdrag att kolla att de har rutiner på plats och att de gör rätt, inte att granska varje ärende och se till att det *är* rätt.²⁰
(min kursivering)

Länsstyrelsens tillsyn är således formell och gäller hur överförmyndare följer lagstiftningen men inte bedömningar som dessa gjort. Om en överförmyndare gör fel ska detta kunna överklagas till tingsrätten. Länsstyrelsernas uppgift är att visa problem med tillsynen för att överförmyndare ska kunna förbättra den.²¹ Eftersom det inte finns någon nationell samordning av hur tillsynen ska gå till har alla sju länsstyrelser utarbetat sina egna kontrollmetoder, även om samarbete sker.²²

Problem med tillsyn, stöd, samordning och rollen som statlig aktör

Varken länsstyrelser eller Sveriges Kommuner och Landsting (SKL; i dag Sveriges Kommuner och Regioner, SKR) är överordnad myndighet för överförmyndarverksamheten. Det kan därför bli bekymmersamt för överförmyndarna när å ena sidan länsstyrelserna, å andra sidan SKL skickar ut riktlinjer och meddelanden, särskilt när riktlinjerna inte överensstämmer.²³ Rörigheten förtydligas också när överförmyndare hellre vänder sig till SKL med överförmyndarfrågor än till länsstyrelserna (Riksrevisionen 2017:33: 44–45).

I oktober 2015 skickade SKL (2015) en skrivelse till regeringen, där brister i systemet med gode män för ensamkommande barn påtalades. Den största bristen var att det saknades särskilda rutiner för att ge hjälp och stöd till gode män därför att överförmyndarnas tillsyn inte innefattade rådgivning. År 2015 avgjorde Justitieombudsmannen (2016) ett ärende där en överförmyndare gett råd till en ställföreträdare – vilket var i strid mot föräldrabalken och legalitetsprincipen i regeringsformen. Detta innebär att för den som blir god man finns egentligen inget särskilt stöd att få för att utföra uppdraget på bästa sätt.

20 Intervju Länsstyrelsen Stockholm.

21 Intervju Länsstyrelsen Stockholm.

22 Intervju Länsstyrelsen Stockholm.

23 Intervju Överförmyndarnämnden Stockholm.

Att det även fanns problem med länsstyrelsernas tillsyn framkom när Justitiedepartementet 2016 gav länsstyrelserna i uppdrag att förbättra tillsynen. En viss samordning ägde då rum och godmanskap för ensamkommande barn granskades speciellt av alla sju länsstyrelserna, med särskilt fokus på överförmyndarnämndernas handläggningstider.²⁴ Men metoderna och tillsynen förändrades inte nämnvärt. Än en gång var det SKL (2016) som agerade och lyfte upp problemet med bristande tillsyn och rättsosäker lagstiftning.

Statskontoret (2017) granskade länsstyrelsernas agerande under hösten 2015 och kom fram till att länsstyrelserna förvisso gjorde rimliga tolkningar av situationen men att de inte agerade samfällt och inte tog på sig rollen som den ledande statliga aktören i länet. I en senare statlig utredning konstaterades också att länsstyrelserna hade "svårt att hitta sin roll" och att de uppfattade sitt ansvar som ottydligt – i förhållande till Migrationsverket och andra myndigheter. Frågor föll mellan stolarna (SOU 2017:12: 215–220). Brister blottades med länsstyrelsernas tillsynsansvar och bristande samordning – vilket skapade rättsosäkerhet för de ensamkommande barnen, något som förtydligades i frågan om åldersbedömningarna.

Ett särskilt dilemma: åldersbedömningar

Under våren 2016 beslutade regeringen att låta genomföra så kallade medicinska åldersbedömningar. Rättsmedicinalverket fick i uppdrag att göra åldersbedömningar åt Migrationsverket (Regeringen 2016). Den 1 maj 2017 infördes nya regler om åldersbedömningar, som i realiteten visade sig mest bestå av åldersuppskrivningar (Rättsmedicinalverket 2017–2019).

För en del överförmyndarnämnder skapade detta problem. På Överförmyndarnämnden i Mölndal, Kungsbacka, Partille och Härryda diskuterades frågan gemensamt om åldersbedömningar och om Migrationsverkets bedömningar skulle ligga till grund för deras beslut. Överförmyndarnämnden beslutade att låta Migrationsverkets åldersbedömningar vara vägledande för verksamheten.²⁵ De flesta andra kommuner accepterade oftast Migrationsverkets beslut.

Men frågan måste ha varit svår att hantera. I juli 2017, när åldersbedömningarna redan pågått en tid, tog SKL (2017b) upp frågan i en promemoria för att bringa reda i vad som borde gälla hos alla kommunala överförmyndare. Risken fanns att de agerade autonomt vilket kunde skapa problem. Till detta kom att flera gode män hade överklagat överförmyndarnämndernas beslut om att omedelbart entlediga gode män, eftersom barnen ansågs vara 18 år. Tingsrätterna runt om i landet bedömde dessutom olika i ärenden om entledigande, vilket skapade stor osäkerhet. Det var således nödvändigt att skapa ordning och reda, även i kommuner och myndigheter. Hur pass bundna

²⁴ Länsstyrelserna, informationsblad 2016:1.

²⁵ Överförmyndarnämnden Mölndal Vb 2017.

var kommuner och myndigheter av Migrationsverkets bedömningar? Skulle deras verksamhet styras av Migrationsverkets beslut?

SKL ansåg att kommunerna skulle fatta sina egna självständiga beslut. Men i just frågan om åldersbedömningar var det önskvärt att de beslutade på liknande sätt: "Det är självklart önskvärt att bedömningen av en persons ålder vid olika myndigheter är enhetlig" (SKL 2017b). SKL ansåg att regeringen tydligt visat sin intention i förarbeten och att detta kunde tjäna som vägledning för kommunerna: "Migrationsverkets bedömning i fråga om åldern bör således, särskilt i de fall en medicinsk åldersbedömning gjorts, ha stor betydelse för kommunens prövning."

Jag har valt att citera dessa skrivningar eftersom SKL glider igenom frågan genom att inte utfärda några rekommendationer, utan bara skriver att det bör ha *stor betydelse*. SKL (2017b) tar i sitt pm också upp att Justitieombudsmannen belyst frågan och fattat beslut, men nämner inte vad besluten handlade om.

När Migrationsverket meddelade sitt beslut om åldersbedömning var det vanligt att överförmyndarna accepterade detta och refererade till att ungdomen "fyllt 18 år", "att barnen blir myndiga" eller "många ensamkommande barn har uppnått myndighetsåldern under 2017", men också mer lakoniskt: "åldersuppskrivningar".²⁶ Konsekvenserna blev att barnen i ett slag sågs som vuxna vilket innebar att den gode mannen omedelbart entledigades. Själva åldersbedömningen gick inte att överklaga, enligt utlänningslagen, inte heller överförmyndarnas beslut, men väl deras handläggning. Några gode män reagerade och överklagade handläggningen.

Frågan om åldersuppskrivning landade på Justitieombudsmannens (JO) bord, och var något som krävde ett förtydligande. Var det rätt av överförmyndare att acceptera Migrationsverkets beslut och avsluta godmanskap utan att ens underrätta de berörda? Enligt lagen skulle gode män entledigas när omyndiga blev myndiga, utan att några särskilda beslut fattades – en sorts automatisk verkställighet. Men här fanns ett problem, som JO fokuserade på. De ensamkommande barn som fick sin ålder uppskriven *fyllde inte* 18 år utan hade av Migrationsverket *bedömts* vara 18 år. Justitieombudsmannen ansåg därför att överförmyndarna skulle fatta ett självständigt beslut om entledigande, motivera detta och underrätta parterna om beslutet och hur dessa kunde överklaga. Överförmyndarnämnderna i Tibro och Uppsala fick kritik för att de inte gjort en självständig bedömning av barnets ålder som gick att överklaga (Justitieombudsmannen 2017a; 2017b). De hade mer betett sig som underlydande till Migrationsverket och inte som självständiga myndigheter.

Efter JO:s beslut och SKL:s pm 2017 togs frågan om åldersbedömningar upp av länsstyrelserna, som delade JO:s och SKL:s uppfattning att varje myndighet skulle beakta Migrationsverkets beslut, besluta självständigt och

26 Överförmyndarnämnderna Ystad-Sjöbo, Sydvästra Värmlands och norra Dalsland, Halmstad, Värmdö, Gotland Vb 2016–2018.

dokumentera beslutet. Länsstyrelsernas strategi var att avvakta regeringens proposition samt en dom i Kammarrätten i Göteborg.²⁷

Riksrevisionens kritik

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och en oberoende myndighet som själv bestämmer vilka statliga funktioner den granskar. Vid fyra tillfällen (2006, 2009, 2014 och 2017) har Riksrevisionen granskat länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare. Kritiken efter den senaste granskningen blev skarp. Allvarliga brister identifierades både gällande kontroll och överblick. Systemet var sårbart på grund av frivilliginsatserna, de ideella krafterna och eldsjälarna, och staten såsom garant för rättssäkerheten måste kunna styra verksamheten bättre. Rekommendationen var att staten skulle inrätta en central myndighet med övergripande ansvar (Riksrevisionen 2017:33: 5f.). Detta var en känga mot en stat som i nästan 100 år inte gjort något åt de återkommande och grundläggande problemen med godmaninstitutionen och därigenom underlåtit att garantera rättssäkerheten. De ensamkommande barnen hade visat på allvaret i situationen. Riksrevisionens slutsats blev att staten behövde ta ett mycket tydligare ansvar och rekommenderade regeringen att tillsätta en utredning för total översyn över hela systemet.

Riksrevisionens kritik hade föregåtts av talrika inlagor från SKL och de tre tunga överförmyndarnämnderna. Dessa visade tydligt svagheter i systemet. SKL tog i en skrivelse till Justitiedepartementet särskilt upp problemen med de ensamkommande barnen och ansåg att det fanns behov av professionella företrädare för barnen. SKL (2016; 2017a) underströk den rättsosäkerhet som var inbyggd i systemet från 1924 och ansåg att ”lagstiftningen om överförmyndare och gode män moderniseras”. Bland annat ansåg SKL att det borde ställas kompetenskrav också på en överförmyndare och att professionalisering av ställföreträdarna var önskvärt, särskilt som antalet behövande huvudmän förväntades öka. Inte bara ensamkommande barn med svåra upplevelser hade behov av särskilt kunniga ställföreträdare utan också andra huvudmän med missbruksproblem, demens eller med komplexa funktionsnedsättningar. Detta skapade behov av mer professionella ställföreträdare. SKL föreslog att en central myndighet skulle inrättas, att hanteringen skulle professionaliseras och att ett nationellt register över ställföreträdare skulle anordnas. Dessutom hänvisade SKL (2017a) till att dessa krav, särskilt för de ensamkommande barnen, redan framförts 2015 till justitiedepartementet. Också överförmyndarna ville ha en central myndighet med ett övergripande ansvar för landets överförmyndare.²⁸

Riksrevisionen (2017:33: 5) instämde i kören och ansåg att en central myndighet och ett nationellt ställföreträdareregister behövdes. I detta krav hade den alla överförmyndare, kommuner, SKL och alla andra frivilliga

²⁷ Länsstyrelserna, informationsblad 2017:1–2.

²⁸ Överförmyndarnämnden Stockholm Vb 2018:17.

aktörer bakom sig. Däremot, när Riksrevisionen ansåg att arbetet också borde professionaliseras genom anställda ställföreträdare, vände sig *Riksförbundet Gode Män och Förvaltare* (2017) skarpt emot detta. Det ansåg att frivilligarbete aldrig kunde ersättas av anställda som inte hade "personlig närhet och kännedom om sin huvudman".²⁹ Det ville behålla frivilligsystemet.

Först 2019 tillsatte det ansvariga statsrådet Morgan Johansson en utredning med direktiv att förbättra verksamheten på vissa områden, men några direktiv att inrätta en ny myndighet togs inte med (dir. 2019:44). Utredningen blir färdig under 2021.

I stället gav regeringen Statskontoret (2019: 7–9, bil. 1) i uppdrag att utvärdera länsstyrelsernas tillsyn över överförmyndarna för att "överväga om en central aktör bör få särskilt ansvar för samordningen". Statskontorets förslag var att en av länsstyrelserna skulle få den övergripande samordnande funktionen – en samordningsmyndighet. Statskontoret visade också bristerna med det nuvarande systemet. Den socialdemokratiska regeringen fortsatte således på den tidigare inslagna vägen att förbättra, anpassa och modernisera, men valde att inte göra om godmaninstitutionen i grunden, i likhet med alla föregående regeringar.

Institutionaliserad rättsosäkerhet

Här har jag behandlat hur tillsynen av godmanskapet för ensamkommande barn gått till, på olika nivåer och med olika aktörer. Min slutsats är att själva den historiska konstruktionen av godmaninstitutionen som en kommunal verksamhet med förtroendevalda, frivilligarbete och okulär tillsyn inte är tillräcklig. Min undersökning visar *för det första* att själva godmanskapet för just ensamkommande barn 2005 gör institutionen än mer svårstyrd och komplex och är dåligt anpassad till det institutionella ramverket, förankrat i egendom, hushållning och ekonomi. De formella kontrollerna av god man förmår inte visa hur väl personen fungerar som vårdnadshavare eller sörjer för ett ensamkommande barn.

Min undersökning belyser dilemman med statlig styrning och tillsyn. *För det andra* har godmaninstitutionen aldrig gjorts till, eller inlemmats i, ett politikområde, inte heller blivit till en statlig myndighet eller ansetts vara en ministers övergripande ansvar. Den har lämnats ifred. År 2017 försökte olika aktörer återpolitisera, "hissa upp", frågan om styrning till statsmakten. Detta, menar jag, var en effekt av händelserna 2015–2017. De ensamkommande barnen och de gode männen förtydligade bristerna i systemet och kom att bli en "push-faktor". Aktörerna – var och en, men samfällt – lät problemet med institutionen brisera på regeringens bord. Trots deras agerande för en ny central myndighet var det en sak som inte nämndes: huruvida godmanskapet för ensamkommande barn skulle utgå, göras om, eller något annat.

29 Riksförbundet Gode Män och Förvaltare, RGMF:s hållning till Riksrevisionens granskningsrapport 2018-04-22.

För det tredje har ingen regering haft för avsikt att förändra institutionen i grunden. Göran Sundström (2020: 42, 55–56) skriver om hur politikernas styrning äger rum i två faser: den första handlar om reformer och nya politikområden som ägnas stor tankemöda, medan den andra faser, som gäller redan etablerade politikområden, mer präglas av detaljerad ”ad hoc-mässig styrning” inom ramen för den institutionella kontexten. Det nuvarande systemet anses vara ”synnerligen kostnadseffektivt”.³⁰ När förvaltarenheter inrättas och privata företag hanterar svåra ärenden innebär detta också att kommunerna låser in sig själva i ett system som inte bara ökar kommunbudgetarna utan också gör staten än mer ovillig till förändring.

Min slutsats är *för det fjärde* att ingen regering vill ta ansvar för en verksamhet som är svårstyrd, komplex, riskerar att bli dyr, gäller utsatta och engagerar frivilliga krafter – trots att staten ska stå som garant för rättssäkerhet. När frivilligorganisationer vill bibehålla systemet lyssnar politikerna uppenbarligen men annars håller de problemen ifrån sig genom att ”hissa ner” dem, eller som Sundström (2020: 56) benämner fenomenet: modifiering. Detta kan göras genom att placera in en ny funktion i en existerande ram – som att ge en länsstyrelse en samordningsfunktion.

För det femte har den restriktiva migrationspolitiken medfört färre asylsökande flyktingar och ett minskat behov av god man för ensamkommande barn. De frågor som aktualiserades 2015–2017 är inte längre ett institutionellt problem, möjligtvis ett politiskt, och reducerar därför behovet av förändring. Det fönster som öppnades för en rejäl förändring, slogs igen med en smäll.

Referenser

- Björklund, Krister (2015) *Unaccompanied refugee minors in Finland. Challenges and good practices in a Nordic Context*. Migration studies C 26. Åbo: Institute of Migration.
- Castillo, Daniel & Ivarsson Westerberg, Anders (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Czarniawska, Barbara (2010) Translation impossible? Accounting for a city project. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3): 420–437.
- Dir. 2019:44 Ställföreträdarskap att lita på – en översyn av reglerna om gode män och förvaltare.
- Edström Fors, Eva (2020) Statlig förvaltningspolitik och kommunalt självstyre – utvecklingstendenser och framtidsfrågor. I: P. Ehn & G. Sundström (red.), *Om offentlig sektor. Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Fridström Montoya, Therése (2015) *Leva som andra genom ställföreträdare. En rättslig och faktisk paradox*. Uppsala: Iustus.

³⁰ Överförmyndarnämnden Stockholm Vb 2017:26.

- Giertz, Lottie (2018) Guardianship for adults with intellectual disabilities: accountant, advocate or 'family' member? *Scandinavian Journal of disability Research*, 20(1): 256–261.
- Haninge kommun (2015) Granskning av Södertörns överförmyndarnämnd, Revisionsrapport Haninge, Huddinge, Tyresö, Nynäshamn och Botkyrka kommun. Dnr 15/5144.
- Hedlund, Daniel (2019) Godmanskap för ensamkommande barn – dilemman i det offentligas ansvar. I: K. Helander & P. Leviner (red.), *Barn, migration och integration i en utmanande tid*. Visby: Ragulka Press.
- Hedlund, Daniel & Salmonsson, Lisa (2018) Challenges in the guardianship of unaccompanied minors seeking asylum. *International Journal of Children's Rights*, 26(3): 489–509.
- Holmgård, Lars & Wallgren, Jan (2015) *God man, förvaltare och förmyndare: domstolarnas handläggning*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Ighe, Ann (2007) *I faderns ställe. Genus, ekonomisk förändring och den svenska förmyndarinstitutionen ca 1700–1860*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Justitiekanslern (2016) Justitiekanslerns granskning av länsstyrelsernas ärendeförteckningar för år 2015. Dnr 201-16-24.
- Justitieombudsmannen (2016) Kritik mot Gemensamma överförmyndarnämnden i Skellefteå kommun för att i ett beslut och efterföljande kontakter ha beordrat en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget. 22 juni, dnr 4295-2015.
- Justitieombudsmannen (2017a) Kritik mot Överförmyndaren i Tibro kommun för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap för ett ensamkommande barn. 8 juni, dnr 6581-2016.
- Justitieombudsmannen (2017b) Kritik mot Överförmyndarnämnden i Uppsala kommun för handläggningen av ett ärende om upphörande av godmanskap för ett ensamkommande barn. 8 juni, dnr 6894-2016.
- Länsstyrelserna (2016) Informationsblad 2016:1.
- Odlöw, Torbjörn (2005) *Ställföreträdare för vuxna. Kamrer eller handledare?* Stockholm: Jure.
- Prop. 2007/08:150 Förmyndarskapsrättsliga frågor.
- Regeringen (2016) Uppdrag till Rättsmedicinalverket att genomföra medicinska åldersbedömningar. Ju 2016/03931/Å.
- Riksförbundet Gode Män och Förvaltare (2017) Riksförbundet Gode Män och Förvaltare RGMF:s hållning till Riksrevisionens granskningsrapport 2017.
- Riksrevisionen 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare.
- Riksrevisionen 2017:33 Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare. Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta.

- Rättsmedicinalverket (2017–2019) Statistik.
- SFS 1924:320 Lag om förmynderskap.
- SFS 1995:379 Förmynderskapsförordning.
- SFS 2005:429 Om god man för ensamkommande barn.
- SKL (2015) Begäran om ändring av reglerna om god man för ensamkommande barn. Skrivelse till Justitiedepartementet, 23 oktober.
- SKL (2016) Rättsosäker lagstiftning om gode män. 14 oktober.
- SKL (2017a) Begäran om översyn av reglerna om överförmyndare, gode män och förvaltare. Skrivelse till Justitiedepartementet, 7 april.
- SKL (2017b) Ändrade åldersbestämningar av ensamkommande barn. Pm, 14 juni.
- SOU 1986:50 God man och förvaltare. Delbetänkande till förmynderskapsutredningen.
- SOU 2005:429 Om god man för ensamkommande barn.
- SOU 2013:27 Vissa frågor om gode män och förvaltare.
- SOU 2017:12 Att ta emot människor på flykt hösten 2015.
- Statskontoret (2017) Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015. Pm, 4 april. Dnr 2016/165–5.
- Statskontoret (2019) *En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet*. Rapport 2019:8.
- Sundström, Göran (2020) Perspektiv på politisk styrning. I: P. Ehn & G. Sundström (red.), *Om offentlig sektor. Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Teaster, Pamela B., Schmidt, Winsor C., Wood, Erica F., Lawrence, Susan A. & Mendiondo, Marta S. (2010) *Public Guardianship. In the best interests of incapacitated people?* Santa Barbara: Praeger Publisher Inc.
- Verksamhetsberättelser från kommunala överförmyndare och överförmyndarnämnder 2015–2018: Bergslagen, Eskilstuna Strängnäs, Gotland, Halmstad, Haninge, Hedemora, Hudiksvall, Luleå, Mölndal, Stockholm, Sydvästra Värmland & Norra Dalsland, Värmdö, Ystad (i förf:s ägo).
- Wood, Erica F. (2018) Older Caregivers and guardianship? A primer. *Generations. Journal of the American Society on Aging*, 42(3): 82–89.
- Överförmyndarförvaltningen (2019) *Arvode – professionell förvaltare*, Överförmyndarnämnden Stockholms stad ÖFN, Utredning om förvaltarens enhet, 2019-06-1
- Överförmyndarnämnden Stockholms stad (2019) Utredning om förvaltarens enhet, Tjänsteutlåtande ÖFN 2019-06-13, Dnr 1.3 90/2019.

Otryckta källor

- Gnesta kommun, Överförmyndarnämnden, Arvodesräkning ensamkommande barn, Ansökan till överförmyndaren (i förf:s ägo).

Intervju, Länsstyrelsen i Stockholm: Eva Lundgren Axell, enhetschef på enheten för tillsyn och Lotta Reimers, jurist 2017-01-17.
Intervju, Stockholms stad, Överförmyndarförvaltningen: Håkan Andersson, förvaltningschef, 2017-02-03.
Intervju, Södertälje stad, Överförmyndarnämnden: Maria Wastesson, förvaltningschef, 2017-02-28.

Språkrättvisa i Sverige. Exemplet Tahrir

Nihal Ragab

Inledning

Trots att vi lever i ett flerspråkigt samhälle så är många dörrar stängda för dem som inte behärskar det svenska språket. Från dag ett i Sverige, genom asylprocess till etablering, men även för arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga, är språket avgörande. För att boka tid på vårdcentralen, för att kommunicera med handläggare på arbetsförmedlingen, för att ta del av information och för att kunna kommunicera med myndigheter behöver man kunna svenska. I alla asyl- och etableringsprocesser utgår kommunikationsstrategierna ifrån att svenska språket är normen. Även när man har tillgång till tolk är tolkning ofta en insats som kommer in senare i samtalet, och inte en given utgångspunkt när samtalet inleds. Språkrättvisa är ett verktyg för att öka delaktigheten i samhället och för att ge rättvis tillgång till information för olika grupper i samhället.

I USA har en språkrättviserörelse (*language justice movement*) börjat ta form på olika håll, där två- eller flerspråkiga personer hjälper till att skapa förutsättningar för jämlika möten. Boende som hotas av vräkning ses för att skapa motståndsstrategier. Pendlare i New York möts för att försöka göra kollektivtrafiken mer tillgänglig för alla. Migrantarbetare i Arizona försöker bygga solidaritet på jordbruksfälten. Och på andra sidan gränsen, i norra Mexiko, försöker migranter hitta strategier för att exempelvis kunna komma tillbaka till sina familjemedlemmar i USA. På alla dessa platser hjälper språkrättvisetolkar till genom att göra det möjligt för människor att samtala med varandra och planera för gemensamt påverkansarbete, trots att de inte delar språk.¹

Min organisation *Tahrir* tog de första stegen mot en språkrättviserörelse i Sverige, och mer precist i Malmö, med inspiration från språkrättvisideologin och de metoder som tillämpas i USA. Tillsammans med mina kollegor i *Tahrir* har vi utbildat 35 språkrättvisetolkar och simultantolkat ett flertal möten i Malmö. Genom våra utbildningar och tolkningsuppdrag som vi har genomfört har vi blivit ännu fler som engagerar sig i rörelsen. I dagsläget är vi tre personer som driver organisationen *Tahrir – för ett flerspråkigt samhälle*.²

¹ Läs mer på Highlander Research and Education Centers webbplats: <https://u.to/lhF7Gg>.

² Förutom jag själv även Christopher Holmbäck och Mayari Cantoni. För mer information om organisationen, se <https://www.tahrir.se>.

Rörelsen engagerar tolkar som stöder ideologin bakom språkrättvisa. Denna ideologi strävar efter att skapa ett jämlikt och inkluderande samhälle utifrån ett flerspråkigt perspektiv. *Tahrir* är ett arabiskt ord som betyder *befrielse* eller *frigörelse*. Mina kollegor och jag valde namnet för den känsla som vi hoppas fler ska kunna uppleva i ett flerspråkigt samhälle, ett samhälle där människor kan uttrycka sig fritt på det språk de känner sig mest bekväma med och där de kan bli "befriade" från sina språkliga begränsningar, eller kanske snarare de begränsningar som andra lägger på dem.

Vi som är engagerade i *Tahrir* och de vi har utbildat har simultantolkat med trådlös utrustning vid olika möten som rör frågor om asylrätt, fackligt arbete och representation inom museivärlden. Vi har samarbetat med aktörer som ABF, Arbetarfilmfestivalen, SAC och Rörelsernas museum i Malmö för att skapa flerspråkiga möten. Dessa möten är en arena där vi jobbar för att introducera språkrättvisa till kretsar där kampen för social rättvisa sker, till exempel inom den fackliga rörelsen, HBTQ-rörelsen och funktionsrättsrörelsen. Vårt mål är att denna språkrättviserörelse ska växa, fördjupas och spridas till övriga Skåne och till resten av Sverige.

I detta kapitel kommer jag att berätta om vad vi i *Tahrir* menar med språkrättvisa och varför språkrättvisa är avgörande för att skapa ett jämlikt Sverige. Jag kommer att ge exempel från mina egna erfarenheter av att arbeta i ett civilsamhälle där svenska språket utgör normen och från erfarenheter vi fick med oss när vi utbildade språkrättvisetolkar. Först beskriver jag *Tahrirs* språkrättvisetolkutbildning följt av en diskussion om problematiken med att information sprids enspråkigt i ett flerspråkigt samhälle. Sedan reflekterar jag utifrån mina personliga erfarenheter av språk inom civilsamhället i Sverige, varefter jag presenterar flerspråkiga möten som en motståndsstrategi för att motverka det svenska språkets dominans. Slutligen berör jag tolkars arbetssituation och några av de problem som är framträdande där, innan kapitlet avslutas med tre steg som jag menar behöver tas för att nå ett språkrättvist samhälle.

Språkrättvisetolkutbildning

Under utbildningens 50 timmar arbetar vi i *Tahrir* både med metodik, som simultantolkning med trådlös utrustning, och med ideologiska frågor kring språk och rättvisefrågor. Under 2019 utbildade vi 35 språkrättvisetolkar. Dessa tolkar representerar några av de största språkgrupperna i Malmö: dari, pashtu, somaliska, arabiska, tigrinja, spanska och farsi.

I utbildningen utgår vi ifrån en folkbildningsmetodik där vi tar tillvara den kunskap och erfarenhet som finns hos deltagarna som deltar i utbildningen. Utbildningens deltagare är flerspråkiga personer som har erfarenhet av att ha tolkat i professionella och/eller privata sammanhang. Vi börjar med att utbilda i språkrättvisa som en ideologisk strategi, vilken syftar till att skapa inkluderande flerspråkiga möten där alla språk har lika värde och där alla kan delta på lika villkor genom att uttrycka sig på det språket man är mest bekväm med.

Ett viktigt spår i utbildningen är att diskutera språk och makt. Vi brukar inleda utbildningen på ett annat språk än svenska för att bryta det svenska språkets dominans. Genom en övning där våra deltagare får reflektera över sin relation till alla språk de kan, diskuterar vi olika maktbegrepp och fenomen som kolonialism, asyl, krig, klass och så vidare. Övningen hjälper deltagarna att se hur språk utvecklas, försvinner eller förstärks genom de olika erfarenheter deltagarna och deras familjer har upplevt genom livet och hur dessa resor är mer eller mindre styrda av maktfaktorer som är svåra för enskilda individer att påverka.

Därefter går utbildningen vidare till att diskutera tolkens roll i ett språk-rättvist möte. Detta gör vi ofta genom ett rollspel som hjälper gruppen att diskutera viktiga etiska beslut som en tolk behöver fatta. En tolk ska förhålla sig neutral, men vad betyder neutraliteten i ett rum där handläggaren på Migrationsverket använder sig av ett komplicerat språk som den asylsökande har svårt att förstå? Vad innebär det att "tolka allt som sägs" om en klient till exempel blir arg på en socialsekreterare under ett möte? Ska tolken även tolka känslor och svordomar? Hur ska tolken tolka en våldtäktshändelse i domstolen? Vad innebär tolkens opartiskhet om en är med och ska tolka för en asylsökande som uttrycker religiösa, politiska eller ideologiska åsikter som tolken inte håller med om?

En stor del av utbildningen handlar om att träna och utveckla tolkarnas förmåga att simultantolka. Simultantolkning handlar om att tolken tolkar talarnas ord i princip samtidigt som talarna uttrycker sig. Vi tränar detta med hjälp av trådlös utrustning. Simultantolkning gör att ett möte/samtal på flera språk sker nästan lika smidigt som om det hölls på ett och samma språk, till skillnad från konsekutiv tolkning där mötet kan ta dubbelt så lång tid. I den senare tolkningsformen får tolken vänta på att talarna avslutar sina ord innan de kan börja tolka. I samband med detta moment lär vi ut verktyg för att skapa flerspråkiga möten. Vi ordnar då även ett praktiktillfälle för deltagarna.

Under hela utbildningsperioden hjälper vi våra deltagande tolkar att utveckla inkluderande språkglosor med ordlistor på olika språk som kan hjälpa tolkarna att genomföra tolkning kopplat till olika sociala rättvisefrågor såsom feminism, HBTQ, asylrätt och så vidare.³

Information i ett flerspråkigt samhälle

De flesta informationsinsatser som olika myndigheter planerar för nyanlända genomförs på svenska. I vissa fall anlitas en tolk i sista stund, men kvaliteten på tolkarna varierar kraftigt. Tolkarna har väldigt olika kompetens och är olika väl förberedda på ämnet som de ska tolka. Enspråkiga informationsinsatser drabbar och exkluderar medborgare som inte behärskar svenska.

Natalia Ganuza och Susan Sayehli (2020) konstaterar i artikeln "Forskning om flerspråkighet" att "Sverige är idag ett flerspråkigt samhälle där det talas

³ Se utbildningens läroplan för mer information: <https://u.to/-hB7Gg>.

upp emot 150 olika språk”. Trots det genomförs nästan alla föräldramöten på svenska. Tidigare jobbade jag med ett projekt som hade till syfte att stötta nyanlända föräldrar i deras föräldraroll. Många föräldrar beskrev sina svårigheter för mig med att vara förälder och beroende av att deras barn tolkar mellan dem och skolan. Situationen gör att föräldrar byter ansvarsroll med sina barn. Barnen i sin tur förväntas i många situationer att ta ansvar för både sig själva och sina yngre syskon. Det är en situation som gör det svårt för barn att vara barn och svårt för föräldrar att ge stöd. Deras föräldraroll försvagas helt enkelt.

Genom mitt tidigare engagemang i civilsamhället har jag sett hur Arbetsförmedlingen i Malmö vid flera tillfällen arrangerade informationsträffar utan att tolkar anlitas. Informationsträffarna handlade om olika aktiviteter som nyanlända klienter behöver följa för att kunna få sina ersättningar. Där förmedlades även kunskap om hur nyanlända kan få ingångar till samhället och till arbetsmarknaden. Informationen hölls i regel på svenska. Om det råkade finnas en tvåspråkig tjänsteperson närvarande så kunde den ibland åta sig att tolka träffen. Om klienter missförstår informationen på arbetsförmedlingen kan det påverka och få konsekvenser för deras ekonomiska situation.

Bristen på flerspråkig information har också blivit tydlig under pandemin som pågår i skrivande stund. En av våra tidigare kursdeltagare som jag har intervjuat har bland annat berättat om sitt engagemang när covid-19 eskalerade i Stockholm i mars 2020. Eftersom regeringen i början enbart gick ut med information om covid-19 på svenska, insåg han att många som inte kan svenska riskerade att bli smittade eftersom de inte kunde följa nyheter och rekommendationer för att undvika smittan. Detta gjorde honom både orolig och förtvivlad eftersom regeringen sagt att all information om covid-19 skulle nå alla som är bosatta i Sverige.

Jag vet att alla har ansvar. Vi behöver alla göra mer. Jag började översätta och lägga ut information på min Facebook. Det finns information hela tiden, nya beslut, nya rekommendationer. (intervju med en tidigare kursdeltagare, 2020-04-05)

Deltagaren var en av de första som översatte information om covid-19 till somaliska. Han började med att spela in tre filmer om covid-19 på somaliska och lade ut dem på sin Facebooksida. När flera somalisktalande avled i covid-19 i början av pandemin började fler personer översätta information till somaliska. Då skapade han en Whatsapp-grupp för somalisktalande personer där han kunde skicka vidare information på somaliska till andra i gruppen.

Deltagaren är orolig för situationen i Sverige när hela landet kämpar med pandemin. Samtidigt drabbas vissa grupper mer än andra när de inte kan ta del av den information som uppdateras från dag till dag.

Man kan inte bota den här sjukdomen med medicin, bara information kan skydda oss och rädda oss. (intervju med en tidigare kursdeltagare, 2020-04-05)

Hans uppfattning är att i ett samhälle som på riktigt arbetar flerspråkigt ges lika möjligheter till alla.

Ett civilsamhälle för alla

Civilsamhället kan definieras ”som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (Tillväxtverket 2020). Civilsamhället har med andra ord en avgörande roll för att upprätthålla demokrati genom att skapa kanaler för medborgare att organisera sig och få sina synpunkter hörda och på så sätt kunna påverka den politiska processen. Jag kommer nu att presentera några personliga exempel på hur det svenska språkets dominans hindrar människor från att hitta, förstå, delta i och påverka olika sammanhang som säger sig vilja inkludera nyanlända och personer som inte är födda i Sverige.

Min erfarenhet från civilsamhället i Sverige är att det är väldigt segregerat. Å ena sidan finns det etablerade organisationer där de flesta är vita och där det mest talas svenska. Å andra sidan finns det en rad olika föreningar där huvudspråket inte är svenska, utan i stället exempelvis arabiska som i *Irakiska kulturföreningen*. De etablerade svensktalande organisationerna har ofta lättare att få finansiering tack vare sin etablerade vana av att skriva ansökningar, söka finansiering, hantera administration, ekonomi och anställda, och att de kan ta hjälp av sina kontakter och nätverk. Detta ger dem bättre förutsättningar att få sina röster hörda och att påverka politiska processer i Sverige.

Vår erfarenhet av etablerade svensktalande organisationer är att även när de försöker nå ut till flerspråkiga personer är svenska ofta utgångsspråket för mötet. Jag minns exempelvis när jag deltog i ett årsmöte för en organisation. På den tiden behärskade jag bara vad som brukar beskrivas som vardagssvenska. Mötet handlade om organisationens stadgar och hela mötestiden ägnades till att diskutera vilken terminologi som skulle ingå i stadgarna. Det byråkratiska språket exkluderade flera av oss som inte har svenska som modersmål från möjligheten till förståelse och inflytande.

Även när organisationer anlitar tolk för sådana möten eller andra aktiviteter i verksamheten saknas en diskussion med tolkarna om hur man ska tolka och anpassa uttryck som ”nyanlända” och ”integration” till den språkgrupp som tolkas. Ordet ”nyanlända” används till exempel inte lika ofta mellan arabisktalande som ordet ”invandrare”. Samtidigt vill organisationer gärna använda ”nyanlända” eftersom det ses som ett mer inkluderande och väletablerat policybegrepp. Jag har även varit med om att ordet ”integration” beroende på tolken också kan tolkas till *assimilering* och *anpassning*. Det förekommer även exempel på att tolkar har tolkat ordet ”förening” till ett ord som på arabiska betyder ”företag”. Det blir förstås problematiskt när hela konceptet med frivilligt föreningsliv blir sammanblandat med vinstdrivande

företag. Civilsamhället – föreningar – spelar en viktig roll för att förankra och skapa tillit i samhället. Men den rollen är inte självklar för alla i civilsamhället. Därför är det viktigt att begreppet ”förening” förmedlas korrekt på olika språk.

Tjänstepersoner, styrelser och ledningsgrupper beskriver ofta sin verksamhet, värdegrund, vision, mål och så vidare med ett ”intellektuellt” språk. Effekten blir att man pratar *om* och inte med dem man vill nå. Om företrädare för olika organisationer vill prata *med* människor behöver de jobba aktivt med språkpraktiker och tolkning så att alla engageras och kan bli delaktiga. En bidragande orsak till att det är svårt att få till bra tolkpraktiker är tolkarnas problematiska arbetssituation, vilket jag återkommer till.

Att skapa flerspråkiga möten

Jag är alltid nervös när jag står på scen eller ska prata men i dag var jag inte det, och till slut förstod jag varför. Jag kunde tala mitt modersmål. Jag visste inte att det kunde göra så stor skillnad. Det har gett mig en jättestark känsla av makt.

Så sa en moderator för ett möte om asylrätten som simultantolkades av våra kursdeltagare. Mötet öppnades på arabiska och hela panelsamtalet simultantolkades mellan svenska, arabiska och engelska. En del av de svensktalande deltagarna kände sig obekväma under panelsamtalet eftersom det var första gången de erfor att svenska eller engelska inte var de dominerande språken i samtalet. Det var första gången de var beroende av en tolk för att kunna följa vad som sas. Att arabisktalande personer öppnade mötet och höll i mötet på arabiska skapade ett nytt språkrum. Svenskans dominans utmanades och de som talade andra modersmål än svenska upplevde en ny känsla av inflytande och makt, det vill säga en större frihet att uttrycka sig och ta plats.

Att utmana det svenska språket är en viktig del av *Tahrirs* motståndsstrategi. Svenska språket är i dag normen i det flerspråkiga samhället Sverige. Detta gör att personer som bryter mot normen, det vill säga inte behärskar det svenska språket, ofta blir exkluderade. Detta bidrar till att olika språkgrupper lever i separerade öar utan direktkontakt med varandra. Myndigheter och civilsamhällesaktörer har olika förståelse för problemet och har genom olika insatser försökt överbrygga språklappen för att motverka språksegregation. De saknar dock ofta metoder och verktyg för att skapa språkmässigt inkluderande mötesplatser där människor kan komma till tals utan att skämmas eller förhindras av språkbarriärer.

Mot slutet av vår första utbildning av språkrättsvetolkar anlätades deltagarna för att tolka en föreläsning arrangerad av ett studieförbund tillsammans med en föräldrarådgivare från Malmö stad. Träffen ägde rum i Rosengård (ett bostadsområde i Malmö). Trots att våra tolkar var på plats och gav förutsättningar för ett flerspråkigt möte kom endast två personer till föreläsningen. En anledning kan vara att det inte gick ut information på andra språk än svenska inför föreläsningen. Det är inte ovanligt att det går till på det

viset. Det finns liten vana och begränsad erfarenhet i Malmö såväl som i övriga Sverige av att arrangera flerspråkiga möten. Alltså finns det inte förståelse och kunskap om vad som krävs för att skapa ett väl fungerande flerspråkigt möte.

Enligt min erfarenhet är det en utmaning i sig att inspirera deltagare till att delta i flerspråkiga möten. Jag upplever att många är rädda att delta i sådana möten om de inte kan prata svenska. Jag har tidigare varit ansvarig för en verksamhet som syftade till att hjälpa utrikesfödda kvinnor att komma närmare arbetsmarknaden. Vid min första träff med en av kvinnorna frågade jag henne om hennes mål och förväntningar på att vara med i verksamheten. Hennes svar var att hon vill lära sig språket så att ingen någonsin igen skulle kunna skälla ut henne på gatan där hon var bosatt. Flera av mina tidigare deltagare – som inte behärskar svenska – delar denna känsla av skam över att inte kunna göra sig förstådd och säga ifrån på svenska. Det är en förkroppsligad skam som många utrikesfödda människor bär med sig, men som är internaliserad från ett samhälle som har svenska som norm och som inte arbetar flerspråkigt. En av våra deltagare fick syn på detta under en övning på vår kurs. Hon hade i hela sitt liv bannat sig själv för att hon inte behärskade något av sina fyra språk fullt ut. Men när hon satte sin erfarenhet i en kontext av kolonialism, imperialism, klass, krig och flykt förstod hon att skammen pådyvlats henne utifrån och uppifrån.

Språkrättviserörelsen syftar till att skapa flerspråkiga mötesplatser där bärare av alla språk kan få jämlikt utrymme att utvecklas, tala och befinna sig med stolthet, utan skam. Det handlar om att utveckla en vana att skapa trygga platser där alla kan uttrycka sig, sina känslor, kunskaper och åsikter på sitt eget språk. För att göra det behöver mötesarrangörer tänka på att översätta och anpassa olika kommunikationsmaterial för att nå ut till olika språkgrupper. Arrangörer skulle också kunna öppna själva mötet på ett annat språk än det dominerande. Det är alltid bra att ha personer på plats som kan välkomna deltagare på deras respektive språk, som kan förklara hur tolkningen ska gå till under mötet och hur man kan använda tolkutrustningen. Simultantolkning med trådlös utrustning är ofta en bra metod för att få till ett flerspråkigt samtal som flyter, där alla kan lyssna på varandra och uttrycka sig själva. Det ökar engagemang och deltagande, och utjämnar maktstrukturerna i rummet.

Det är mycket att tänka på när förutsättningar för flerspråkighet ska skapas. Men den grundläggande frågan är enkel: Ska vi ha en verksamhet/möte/organisation där alla kan delta på så lika villkor som möjligt, eller ska vi inte det?

Tolkars arbetssituation

Resultat från Tolkprojektet, ett forskningsprojekt som drevs av Lunds universitet i samarbete med Medborgarskolan Syd, Katrinebergs folkhögskola och Tolkcentralen i Göteborg (Norström m.fl. 2011), visar på de dåliga

arbetsvillkor som tolkar har i Sverige. Tolkar jobbar i de flesta fall som frilansande uppdragstagare. Vanligtvis registrerar tolkar sig själva på en eller flera förmedlingar. Kommunikationen mellan tolkar och förmedlingen sker vanligtvis via telefon, internet eller sms. Om tolkar ska kunna försörja sig behöver de få sina dagar fullbokade med tolkuppdrag. Arvodena är i hög grad styrda av myndigheternas upphandlingar och tolken får sällan betalt för förberedelsearbete. Tolkförmedlingar befinner sig i regel i en konkurrenssituation där de behöver pressa sina kostnader för att vinna upphandlingarna. Detta påverkar i sin tur tolkarnas arvode. Tolkprojektet visade att många tolkar "upplever att de inte kan förändra, inte göra sig hörda, inte erhålla den respekt som yrket borde ha" (Norström m.fl. 2011: 21). Följaktligen väljer många att sluta jobba som tolkar.

Trots att resultaten från forskningsprojektet är från 2011 ser situationen ut på liknande sätt än i dag, enligt våra deltagare som jobbar som tolkar. Därtill finns inget stöd för tolkar som upplever svåra situationer, vilket tolkar inte sällan gör. Våra deltagare berättar att de har behövt ta ställning till om de ska tolka åt bekanta i familjetvister. Andra har erfarenheter av att ha tolkat fruktansvärda vittnesmål om tortyr. Sådana tolkningserfarenheter, särskilt när de blir återkommande och tolken inte får någon form av handledning eller psykiskt stöd, kan leda till sekundärtrauma. Stöd för att bearbeta sådana erfarenheter blir tolkar sällan erbjudna. Deras lott som frilansare är att inte ha kollegor som kan ge stöd, och i regel får de inte stöd för sådant från sin uppdragsgivare. Våra deltagare menar att det skulle ha hjälpt dem om det hade funnits stödgrupper för tolkar.

Inom *Tahrir* ser vi kampen för bättre villkor för tolkar som en viktig dimension av vårt arbete, i syfte att nå språkrättvisa. Vi försöker skapa ett kollektiv av tolkar där vi har personliga relationer vilket kan leda till större välmående, mer stöd i svåra situationer och bättre arbetsvillkor. Vi påtalar för organisationer som anlitar oss att tolkarbete förenat med goda arbetsvillkor kostar.

När man ska simultantolka möten är förberedelser viktiga. För oss är det också ett bra sätt att få tolkar att mötas. Vi planerar in förberedelsetid tillsammans. Vi går igenom svåra ord och diskuterar det bästa sättet att tolka dem. Vi tränar tillsammans på simultantolkning så att tolkar känner sig bekväma med uppdraget. Att skapa en gemenskap av tolkar är något vi drömmer om att kunna förverkliga, likaså att tolkar ska kunna fungera som stöd för varandra för att tillsammans kunna göra sina röster hörda.

Avslutande reflektion

Genom mitt obetalda arbete fortsätter jag och mina kollegor på *Tahrir* att driva på för en språkrättviserörelse i Sverige. Vår målsättning är att bygga en tydlig flerspråkig motståndsstrategi för att motverka det svenska språkets dominans och hegemoni. För dig som vill delta i det arbetet sammanfattar jag

avslutningsvis tre nödvändiga steg som behöver tas för att nå ett språkrättvist samhälle.

Första steget är att erkänna och inse att vi lever i ett flerspråkigt samhälle och att vi delar grundsynen att alla språk har ett lika stort värde. När ett enda språk dominerar försvinner många röster. Även när flerspråkiga personer behärskar svenska försvinner en viktig del av deras identitet när svenska är det dominerande språket. I ett språkrättvist samhälle kan alla uttrycka sig på det språk en är mest bekväm med. Känslor, tankar, identiteter och erfarenheter behöver inte längre tystas.

Andra steget är att kartlägga aktörer i olika sektorer, såsom ideella, fackliga, offentliga organisationer och verksamheter, som är intresserade av att skapa ett flerspråkigt samhälle för att tydliggöra att i ett språkrättvist samhälle möjliggörs fler möten. Flerspråkiga grannar kan mötas och påverka sitt bostadsområde. Flerspråkiga föräldrar kan ses på skolor och agera tillsammans för sina barns framtid och så vidare. Men för att kunna skapa sådana flerspråkiga mötesplatser krävs ett engagemang från många olika aktörer.

I *Tahrir* har vi tagit fram en modell för att bygga upp en språkrättvis organisationskultur, vilken kan hjälpa olika aktörer att förändras inifrån för att så småningom kunna bidra till att skapa ett språkrättvist samhälle. Modellen utgår ifrån tre delar:

1. Utveckla förståelsen för flerspråkiga behov och kompetenser i organisationer samt bland samarbetspartner och andra aktörer som organisationen kommer i kontakt med.
2. Utveckla en flerspråkig kommunikationsstrategi där ingen behöver drabbas för att hen inte behärskar svenska. Tillgång till kunskap och information ska vara en skyddad rättighet.
3. Utveckla en handlingsplan för att bygga upp flerspråkig kompetens inom organisationen.

Det *tredje steget* för att nå ett språkrättvist samhälle handlar om att använda civilsamhällets inneboende kraft genom att utvidga och integrera rörelsen så att den kan inkludera fler tolkar och flerspråkiga aktivister från sociala rörelser (t.ex. de som jobbar för asylrätt, HBTQ-frågor och funktionsrättsrörelsen) och organisationer med olika huvudspråk. Civilsamhället har en viktig roll för att upprätthålla och fördjupa demokratin i samhället. I ett språkrättvist samhälle kan civilsamhället berikas, flerspråkiga röster kan höras, kanaliseras och påverka den politiska processen. I det arbetet ingår även, menar vi, att mobilisera tolkar som kämpar för en lön de kan leva på och för trygga arbetsvillkor.

Lästips

- Antena (2020) *How to build language justice*. [http://antenaantena.org/wp-content/uploads/2020/10/AntenaAire_HowToBuildLanguageJustice.pdf]
- Doerr, Nicole (2018) *Political translation: How social movement democracies survive*. Cambridge: Cambridge University Press.

Referenser

- Ganuza, Natalia & Sayehli, Susan (2020) Forskning om flerspråkighet. [<https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/forskning/forskning-om-flersprakighet>, hämtat 2020-12-10]
- Norström, Eva, Gustafsson, Kristina & Fioretos, Ingrid (2011) *Tolken – en kulturell mellanhand. Bakom stängda dörrar*. Institutionen för kulturvetenskaper, Lunds universitet och Medborgarskolan Syd. [http://www.tolkprojektet.se/Rapport_Tolkprojektet.pdf]
- Tillväxtverket (2020) Civilsamhället. [<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning/utred-konsekvenser/sociala-konsekvenser/civilsamhallet.html>, hämtat 2020-12-10]

Epilog

Vi bjuder på en fika

Diana Mulinari

Det måste finnas någonting kvar att säga
 Du ber inte om det men får mig att vilja det
 Om vi inte finns till för varandra.
 Om inte allt jag ser är till för dig.
 Om inte jag ska få ge dig allt
 Varför finns vi då i denna ensamhet.
 (Tunedal 2018)

Inledning

Jag har hittat dikten i en antologi som riktar sig till tonåringar, om kärleken. Det är kanske malplacerat i en kontext som lägger fokus på erfarenheter av flykt och flyktingpolitik. Men samtidigt talar poeten om gemensamma erfarenheter. I kärnan av offentliga debatter om den så kallade flyktingfrågan finns just detta: vi blir människor genom och tillsammans med andra. Avhumanisering har många ansikten; från förvandling av människor till deras ekonomiska värde till konstruktionen av de andra som barbariska, djuriska, våldsamma (McKittrick 2015).

Jag vägrar att ta en så kallad realistisk ståndpunkt i den så kallade flyktingfrågan. Eller rättare sagt, jag skulle vilja argumentera för att den enda realistiska ståndpunkten är att skydda och försvara det mänskliga hos oss och hos andra. Flyktingpolitik handlar om detta, att förbli människa genom och tillsammans med andra. Att försöka minska lidande. Att se och ta ansvar för andras lidande. Solidaritet som ett grundläggande (och inte förhandlingsbart) mänskligt värde. Om att vi ser oss själva i andra.

Trygghet betyder trygghet att veta att ingen drunknar i Medelhavet och att ingen dör i fängelse och tortyr.

* * *

Två begrepp introduceras i denna korta text. Två begrepp som jag hoppas kan hjälpa er att leva era liv så som de har hjälpt mig att leva mitt: vit sårbarhet (DiAngelo 2018) och hoppet (Eagleton 2015).

Vit sårbarhet

En grupp unga med flyktingbakgrund sitter på ett kafé. Mycket skratt. Blickar lyfts från datorskrmar och reglerar genom vithet; hälften förvånade, hälften

irriterade. Mest irriterade. Som om dessa ungdomar skulle överskrida ett tyst avtal. Om ni ska vara här, så får ni hålla er på era platser.

Det händer (för) ofta. Denna form av repressiv tolerans som regleras genom att enbart erbjuda en enda fixerad position för den kategori som uppfattas inte tillhöra nationen. "Om ni ska stanna här, så får ni alltid alltid alltid alltid vara våra privata, ägda offer. Berätta om ert lidande, om era patriarkala kulturer, om era våldsamma och fattiga länder, om era politiska drömmar som blev krossade om och om igen. Det våld som ni blev utsatta för."

Att ni är TACKSAMMA offer, det är villkoret för vår kärlek.

Men de unga på kafé är här och vägrar att vara tacksamma inom ramen för en rasistisk emotionell regim. Det verkar som om de säger: "Vi kan skratta (ibland åt er rasism); vi kan älska (trots det rasistiska hatet)" och, inte minst: "vi kan älska denna plats som vi kallar hem trots att ni tycker att vi inte har rätt att känna oss hemma här."

Tacksamhet är en känsla eller en handling med många bottnar. Jag kom till Sverige som politisk flykting. Jag är och kommer alltid att vara extremt tacksam gentemot alla som kom hem blöta efter att ha affischerat hela stan i solidaritet med flyktingar och mot diktaturer i Latinamerika. Evtigt tacksam gentemot alla som vågade och orkade vara *killjoys* på arbetsplatser och gick omkring med bössor där pengar samlades till de politiska fångarna i Chile ... Tacksam gentemot alla dessa som respekterade min/vår sorg och förlust samtidigt som de bjöd på pepparkakor. Tacksam gentemot alla som delade med sig nya visioner och nya kamparenor. Extremt tacksam.

Men vit sårbarhet kräver en annan (och omöjlig) form av tacksamhet. En tacksamhet som grundats i utplåningen av det mänskliga hos mig/hos oss som har varit, är, eller kommer att vara flyktingar. En tacksamhet reglerad genom positionen som hjältar och min/vår position som passiva förtryckta offer. En tacksamhet som är avhumaniserande i kravet på underordning.

Vit sårbarhet är begreppet som fångar processer genom vilka denna grupp försvarar sina privilegier när de ifrågasätts även på en så minimal nivå som ungars glädje på ett kafé.

Först kommer gråten och berättelsen om att bli orättvist tolkad. Gråten syftar till att återskapa balansen och tydligheten runt den som är subjekt. Den gråtande vita som orättvist klandras för rasismen (och inte de rasifierades som förtrycks eller exkluderas). Det suckas och ryktas i korridorer över stackars L som är sjukskriven och stackars M som funderar på att avsluta för att hen upplever fientlighet bland vissa anställda med migrantbakgrund.

Om ord har makt bör vi använda dem för att överskrida dessa fixerade offerpositioner och berätta om det liv som levs i Sverige i dag.

Till en viss del känner jag mig obekvämt med ordet flyktingar. Självklart inte i en formell, juridisk mening, utan när flyktingar skapas som ett fixerat tillstånd. Jag var en gång en sådan. Jag hade till och med ett pass med ett sådant begrepp. Och jag är extremt tacksam över den svenska arbetarrörelse

som skapade de fantastiska villkor som gjorde att jag, min dotter och den nalle hon fick när vi välkomnades skulle kunna leva här. Risker med kategorier är att de blir till en fixering i tid och rum och risken med fixering är att den skapar fantasier om att det finns något som heter "flyktingar", några som inte är vi och som alltid kommer att vara något som inte är vi.

Flyktingar, vars rätt ska ifrågasättas eller försvaras? Men ändå flyktingar. Något annat än vi. En annan form av det icke-sörjbara.

Människor flyr och hittar andra hem. Och skrattar på kafé.

Hoppet

Det andra är *hoppet*, ett begrepp som utvecklades både av den marxistiska filosofen Ernest Bloch (Marxists Internet Archive u.å.) och den brasilianska pedagogen Paulo Freire (2004). Hoppet är ett begrepp som fångar livets sårbarhet men också en mänsklig förmåga att handla och skapa andra världar. Vad den feministiska filosofen Gayatri Spivak fångar i begreppet fantasins politik. Vad queerforskare José Esteban Muñoz berättar:

The here and now is a prison house. We must strive, in the face of the here and now's totalising rendering of reality, to think and feel a then and there. Some will say that all we have are the pleasures of this moment, but we must never settle for that minimal transport; we must dream and enact new and better pleasures, other ways of being in the world, and ultimately new worlds. (Muñoz 2019)

Den uruguayanska författaren Eduardo Galeano vars älskade slogan "om ni inte låter oss drömma kommer vi inte att låta er sova" talar om utopin som platsförankrad; utopin befinner sig vid horisonten. När författaren tror att han närmar sig den flyttar utopin några steg. Jag vet, säger Galeano, att även om jag går och går kommer jag aldrig att nå utopin. Och avslutar: Vad ska vi ha utopier till?

Vad ska vi ha utopier till? Vad är utopins funktion? Och Galeano svarar tydligt: utopins funktion är att vi ska fortsätta att gå.

Ber om ursäkt för alla referenser. De syftar inte till att vara seriöst eller tråkigt akademisk utan att tydligt visa att vi (du) är inte ensam. Många före oss har konfronterat ondskan och det perversa i att utplåna det som uppfattas som annorlunda eller icke tillhörande. Den feministiska sociologen Patricia Hill Collins (2012) talar exempelvis om intellektuell aktivism, som ett bärande arv inom ramen för den svarta radikala traditionen, en av många kunskapstraditioner som utgår ifrån hoppet om andra världar.

Denna reflektion är djupt förankrad i denna tradition. Dystopiska berättelser växer. Många av dessa gror i en kolonial, värdekonserverande (och hetero-patriarkal) nostalgi över en värld som aldrig har funnits, med syfte att skapa passivitet och lydnad. Andra växer i övertygelse (och hopp) om att dystopiska berättelser får människor att vakna. Dystopiska berättelser som vi själva fastnar i när vi tappar hopp. Risker med dystopier är deras paralyserande

effekter, samt den naturalisering som de skapar av sociala relationer. Dystopier får oss att känna oss maktlösa, ensamma. Dystopier upprepar att motstånd är verkningslöst; att det finns inget att göra.

Sloganen *No frontiers, No nations, Stop deportation* måste förstås i detta sammanhang.

Mot den neoliberala ideologi som systematiskt avhumaniserar och utplånar både människor och natur med profit som enda princip, har en rad förståelser av hoppet utvecklats. Hoppet grundat i urfolkskamper såsom spirituella traditioner för att försvara land och vatten. Hoppet i feministiska/queera läsningar som förändrar och förvandlar världsreligionen.

Hoppet i *Black Lives Matter*. Hoppet i asylrörelsen i solidaritet med flyktingar. Hoppet i *Asylstafetten* som varje sommar går genom hela Sverige i syfte att dela berättelsen om flykt men också berättelser om kärleken och vänskap. Om hopp.

Jag skriver från Malmö, den stad som mobiliserar mer än en halv miljon människor när en antirasistaktivist blir allvarligt misshandlad av nazister. Jag skriver från Malmö, den stad där centralstationen förvandlades till ett välkomnande kök och där präster och unga queer/trans* och damer med dyra halsband jobbade tillsammans för att dela ut nallar och barnvagnar och uttalade välkomna på skånska.

Jag skriver från Malmö, där hoppet skyddas och försvaras, för att vi har varandra och vi har världen.

Referenser

- Collins, Patricia H. (2012) *On intellectual activism*. Philadelphia: Temple University Press.
- DiAngelo, Robin (2018) *White fragility. Why it's so hard for white people to talk about racism*. Boston: Beacon Press.
- Eagleton, Terry (2015) *Hope without optimism*. Charlottesville: University of Virginia Press.
- Freire, Paulo (2004) *Pedagogy of hope. Reliving Pedagogy of the oppressed*. London: Continuum.
- Marxists Internet Archive (u.å.) Ernest Bloch: The principle of hope. Introduction. [<https://www.marxists.org/archive/bloch/hope/introduction.htm>, hämtat 2020-11-02]
- McKittrick, Katherine (2015) *Sylvia Wynter: On being human as praxis*. Durham: Duke University Press.
- Muñoz, José Esteban (2019) *Cruising utopia: The then and there of queer futurity*. New York: New York Press.
- Tunedal, Jenny (2018) *Kapitel ett*. Stockholm: Prosa.

Författarpresentationer

Elisabeth Abiri är senior advisor på Emerga Institute där hon arbetar med forsknings- och utredningsuppdrag som rör mänskliga rättigheter samt flykting- och migrationsfrågor.

Joseph Anderson är doktor i freds- och utvecklingsforskning och arbetar som forskare och lärare på Institutionen för globala studier vid Göteborgs universitet.

Henry Ascher är professor i folkhälsovetenskap och överläkare i barnmedicin, School of public health and community medicine vid Institutionen för medicin, Sahlgrenska akademien vid Göteborgs universitet, samt FoU-enheten och Flyktingbarnmottagningen, Angereds Närsjukhus.

Åsa Backlund är filosofie doktor och lektor i socialt arbete vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Eva Blomberg är professor emerita i historia vid Södertörns högskola. Har haft uppdrag som god man.

Karin Brunsson är docent i företagsekonomi. Våren 2016 skrev hon boken *Berättelser om Solne*.

Melika Ebrahimi läser sista året på gymnasieekonomiskt program med juridisk inriktning och arbetar inom äldreomsorgen.

Torun Elsrud är docent i sociologi och lektor i socialt arbete vid Linnéuniversitetet. Hon har uppdrag som god man och är ideellt aktiv i olika asylsammanhang både i Sverige och internationellt.

Carin Flemström är ordförande för Haninge frivilliga familjehem och för Brottsofferjouren Haninge-Nynäshamn samt socialdemokrat med förtroendeuppdrag.

Anja Franck är docent i freds- och utvecklingsforskning och arbetar som lärare och forskare på Institutionen för globala studier vid Göteborgs universitet.

Sabine Gruber är docent och lektor i socialt arbete vid Linköpings universitet och aktiv med asylrådgivning i Norrköpings Asylgrupp.

Aino Gröndahl är asylrättsjurist för hbtqi-asylärenden och arbetar på RFSL.

Zeeshan Haidari har rötter i Afghanistan, värmlänning sedan 2015 och tar studenten våren 2021.

Martin Harling är doktor i pedagogiskt arbete och arbetar på Institutionen för didaktik och pedagogisk profession vid Göteborgs universitet. Han är också ideellt aktiv i föreningen Agapes vänner, Stenungsund, Tjörn och Orust.

Alice Hertzberg har sin studiebakgrund inom mänskliga rättigheter och internationell migration. Hon är styrelsemedlem i FARR sedan 2018 och arbetar dels på HVB-hem i Malmö, dels som projektledare med asylfrågor.

Terje Holmgren är matematiker, lärare och jurist. Han har sysslat med rådgivning, organisering och opinionsbildning i migrationsfrågor i många olika sammanhang.

Sofi Jansson-Keshavarz är doktorand i välfärdsrätt vid Linköpings universitet.

Jessie Jern läser masterprogrammet i globala studier och arbetar som forskarassistent på Institutionen för globala studier vid Göteborgs universitet.

Baharan Kazemi är doktorand i socialt arbete vid Göteborgs universitet och har varit engagerad i Flyktinggruppernas riksråd (FARR).

Mohamed Kiswani är byggprojektledare och medlem i Asylkommissionen.

Annika Lindberg är postdoktor vid Centre for Advanced Migration Studies, Københavns Universitet/Institute of Sociology, University of Bern.

Helena Lindholm är professor i freds- och utvecklingsforskning vid Göteborgs universitet.

Patricia Lorenzoni är idéhistoriker och forskare vid Centrum för mångvetenskaplig forskning om rasism, Uppsala universitet.

Anna Lundberg är professor i välfärdsrätt vid Linköpings universitet och en av initiativtagarna till och forskningsledare för Asylkommissionen. Ideellt aktiv med juridisk rådgivning.

Karin Lövestam-Öberg är diakon i Värmland och "barfotajurist".

Diana Mulinari är professor i genusvetenskap vid Lunds universitet.

Fanny Mäkelä har en kandidatexamen i freds- och konfliktvetenskap samt en masterexamen i global politik- och samhällsförändring från Malmö universitet.

Hedvig Obenius är doktorand i välfärdsrätt vid Linköpings universitet.

Maria Persdotter är filosofie doktor i urbana studier och postdoktor i välfärdsrätt vid Linköpings universitet.

Nihal Ragab är projektsamordnare för verksamheten Råd Rum på Individuell Människohjälp sedan 2017 och aktiv i utvecklingen av Tahrir – för ett flerspråkigt samhälle.

Anders Roos är jurist och verksam på Skåne Stadsmission.

Hamid Saadat studerar på ekonomiprogrammet vid Samskolan i Göteborg. Hamid flydde från Afghanistan och arbetar i dag ideellt för ensamkommandes situation.

Zahra Samadi studerar på naturvetenskapligt basår vid Göteborgs universitet. Hon har startat och leder fortfarande arbetet i Ensamkommandes förening i Stenungsund.

Helena Vesterlund är socionom och har tidigare förestått HVB-hem för ensamkommande ungdomar samt organiserat stöd och rådgivning för migranter.

I november 2015 aviserade den svenska regeringen en rad lagändringar för en ny asylpolitik. Med en krisretorik som legitimerats av föreställningen att Sverige behöver ett andrum i flyktingmottagandet har sedan en mängd politiska beslut genomförts. Så gott som samtliga beslut har gått i restriktiv riktning med målsättningen att antalet asylsökande människor i Sverige måste minskas rejält.

Vilka är konsekvenserna av den alltmer restriktiva migrationspolitiken? Vad har förändringarna inneburit för barn, unga och vuxna som sökt skydd i Sverige? Många har vittnat om en oförutsägbar och inhuman asylprocess med rättsosäkra rutiner och beslut. De har också vittnat om familjesplittring, fler utvisningar med inslag av våld, bostadslöshet, psykisk ohälsa och ekonomisk utsatthet. Trots att konsekvenserna många gånger kunnat förutses har regeringen, ansvariga politiker och tjänstemän försvarat åtstramningarna.

Den här antologin samlar en bredd av röster som belyser den asylrättsliga utvecklingen i Sverige från olika perspektiv. Boken är skriven inom ramen för Asylkommissionen som är ett unikt samarbete mellan forskning och civilsamhälle. Författarna är personer med egen erfarenhet av att söka asyl i Sverige, aktiva i olika stödnätverk, professionella inom välfärdsinstitutioner, eller forskare. De beskriver, analyserar och diskuterar den förändrade asyllagstiftningen och hur den påverkat livsvillkoren och vardagslivet, både för människor som söker en fristad i Sverige och de som engagerar sig för rättssäkerhet och solidaritet. Bidragen tydliggör de många förskjutningar som skett i tillämpning av lagar. De belyser hur de asylpolitiska åtstramningarna fått betydelse för olika välfärdsinstitutionella praktiker och hur de återspeglas i de förhållningssätt och rutiner som möter människor på flykt.

Boken är ett viktigt tidsdokument som vänder sig till alla med ett engagemang för en solidarisk och rättssäker migrationspolitik. Tillsammans ger texterna en angelägen och närgående inblick i den verklighet som döljer sig i det svenska samhällets "andrum".