

LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan
Kulturmöten och integration
Höstterminen 2006

ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN

- en studie av ensamkommande flyktingbarns situation i Sverige i världen

Författare: Susanne Karlsson
Handledare: Ann Ottengrim

Abstract

The purpose of this study was principally to illuminate and describe how the alteration in law (1994:137) about the reception of asylum seekers and others has been implemented at some different authorities in Sweden, according to separated children; children who have fled to Sweden without their parents or other adult guardians. Beside this I want to, as a part, describe how the child perspective looks like at the authorities. The study refers to illuminate and describe the first time for the separated children in Sweden, which means from the arrival and about one year ahead. Qualitative interviews have been used as a method to especially investigate how the subjects of my interview understand their commission according to the separated children, how the practice situation looks like for and according to the separated children in relation to existing laws and instructions and finally how my subjects of interview think about the above mentioned alteration in law (1994:137), which means distribution of responsibility between Swedish authorities.

My study showed that there were implementation problems according to the alteration in law (1994:137). The intentions to make it better for the separated children through the law alteration don't work in a good or satisfying way in the practice situation.

Innehållsförteckning

Förord	4
1 Inledning	5
1.1 Problemformulering	6
1.2 Syfte	7
1.3 Frågeställningar	7
1.4 Begreppsdefinitioner	8
2 Metod	10
2.1 Metodval	10
2.2 Urval och avgränsning	10
2.3 Genomförande	11
2.4 Arbete med och bearbetning av intervjumaterial	12
2.5 Etiska överväganden	13
2.6 Tillförlitlighet av resultat	13
2.7 Källkritik	13
2.8 Fortsatt framställning	14
3 Bakgrundsmaterial från Rädda Barnen	14
4 Tidigare forskning	16
5 Implementeringsteori	17
6 Redovisning av intervjuer	21
6.1 Presentation av intervjupersonerna	21
6.2 Tema ett – Verksamhetsuppdrag	22
6.3 Tema två – Det praktiska dagsläget	24
6.3.1 Transitboendet i X kommun	26
6.3.2 God man	28
6.3.3 Migrationsverket i X kommun	28
6.3.4 Att förena verksamhetsuppdraget med barnets bästa	30
6.3.5 Vad kan och bör förbättras för (de ensamkommande) barnen?	31
6.4 Tema tre – Betraktelser av ändring i lag (1994:137)	32
7 Analys	33
8 Avslutande diskussion	38
8 Källförteckning	41
Bilaga 1 – Intervjuguide till myndigheterna	43
Bilaga 2 – Intervjuguide till god man	44
Bilaga 3 – Intervjuguide till Rädda Barnen	46

Förord

Jag vill tacka alla mina intervjupersoner för er medverkan till denna uppsats! Studien kunde genomföras, tack vare att ni tog er tid att delge mig betydelsefull och intressant information.

Ann Ottengrim, tack för din handledning.

1 Inledning

Idag befinner sig cirka 40 miljoner människor på flykt runtom i världen. Ungefär hälften av alla dessa flyktingar är barn, och årligen söker flera hundra ensamkommande barn asyl i Sverige (Angel & Hjern, 2004; Migrationsverket, 2006; UNHCR, 2006).

Under asylprocessens gång har barnen ett liv att leva, och har då rätt till stöd och omsorg av vuxna människor, utifrån de rättigheter som anges i FN:s barnkonvention (Brendler-Lindqvist, 2004). Olika myndigheter och organisationer i Sverige menar att de ensamkommande barnen och ungdomarna är extra utsatta vid anländandet till Sverige och under sin första tid här. Det ställer stora krav på ett barn att förhålla sig till ett främmande land med annorlunda språk, kultur, klimat och regler (Angel & Hjern, 2004; Migrationsverket, 2006; Juhlén, 2003). Många av de ensamkommande barnen har varit med om mycket svåra upplevelser i sina hemländer, och det finns olika orsaker till att barn flyr ifrån dessa. Det kan handla om krig, väpnade konflikter, förtryck, naturkatastrofer, förlust av nära anhöriga, splittrade sociala nätverk, brist på utbildning, brist på fungerande sociala skyddsåtgärder samt flykt från svåra familjeförhållanden och fattigdom (Angel & Hjern, 2004; Brendler-Lindqvist, 2004; Halvorsen, 2006).

Enligt psykolog Birgitta Angel och barnläkare, tillika forskare, Anders Hjern (2004) har de flesta ensamkommande flyktingbarnen vårdnadshavare i hemlandet, och oftast är det föräldrarna eller släkten som har initierat barnets flykt eller resa till Sverige, där tanken och förhoppningen är att skydda barnet eller/och ge det bättre livs- och uppväxtvillkor (ibid.) Det kan vara lätt att fördöma föräldrar som skickar iväg sina barn ensamma till andra länder. Dock är en del av våra europeiska erfarenheter, att det är bättre för barn att stanna hos sina föräldrar trots en hotande fara, inte särskilt spridda utanför de västerländska kulturkretsarna. Denna kunskap kan te sig totalt främmande för till exempel en iransk eller afrikansk förälder (ibid.) De flesta av dessa föräldrar som sänder iväg sina barn, de sörjer och oroar sig precis som de flesta andra föräldrar skulle göra, bland annat utifrån tanken på om de någonsin ska få se barnen igen (ibid.).

1.1 Problemformulering

Under de senaste två till tre decennierna har synen på och inställningen till barn förändrats. Barn har fått alltmer uppmärksamhet inom politiska och akademiska intressen (Andersson, 2000). FN:s barnkonvention som antogs år 1989, och ratificerades av Sverige år 1990, har fyra grundläggande principer, vilka är; *diskrimineringsförbudet*, det vill säga rätten till likvärdiga villkor oavsett bland annat ålder, kön och etnicitet, *principen om barnets bästa*, *rätten till liv och utveckling* samt *rätten att uttrycka sina åsikter och att dessa respekteras* (Barnombudsmannen, 2006). Dessa principer har, enligt min uppfattning, bidragit till att lyfta fram barnperspektivet, och även i praktiken relativt väl sett till att öka barnens status inom olika samhällsområden i Sverige och i andra delar av världen. Trots att barnkonventionen inte är gällande lag i Sverige, ska den användas i tolkningen av svensk lag (Angel & Hjern, 2004; Rimsten, 2006). Enligt Angel och Hjern (2004) är de ovanstående grundläggande principerna användbara inom olika myndigheter som vidtar åtgärder för flyktingbarn.

Ett exempel på barnkonventionens inverkan inom arbetet med de ensamkommande barnen är inrättandet av lagen om god man för ensamkommande barn (2005:429). Denna lag syftar till att stärka skyddet för barn, som av flyktingskäl eller andra skäl kommer ensamma till Sverige och söker asyl (Rimsten, 2006). Även i utlänningslagens (2005:517) 1 kap. 10 § stadgas: ”I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsyn till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver” (ibid. s 38).

Hur ser situationen ut för de ensamkommande barn som idag, vintern 2006, anländer till och befinner sig i Sverige? Vid inledningen av mitt uppsatsarbete gav olika nyhetsmedia en negativ bild av många ensamkommande flyktingbarns situation, angående deras ankomst till Sverige. Rapporteringen handlade till exempel om att det är få kommuner som vill ta ansvar för de ensamkommande barnen (Dagens Nyheter, 2006-10-23), trots att detta ansvar nu ska ligga på kommunerna utifrån ändringar som införts i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera (LMA), vilka gäller från och med 1 juli 2006. I Uppsala Nya Tidnings nätupplaga den 26 november 2006 står att läsa om, att Socialtjänsten vid Solna stad har gjort en JO-anmälan av Migrationsverket för brister i mottagandet av de ensamkommande barnen. Socialnämnden i Solna uppfattar det som att Migrationsverket inte i tillräcklig utsträckning fullföljer de uppgifter som har ålagts dem, i enlighet med nämnda lagändring, vilken handlar om att verket ska sluta ansvarsöverenskommelser med kommuner angående de

ensamkommande barnen. Enligt Uppsala Nya Tidning avfärdar Migrationsverket kritiken. De menar att problemet är att kommunerna inte vill sluta ansvarsöverenskommelser, då de flesta av dem anser att de redan är så hårt belastade inom Socialtjänsten (Nohrstedt, 2006).

Enligt regeringspropositionen 2005/06:46, som ligger till grund för ovanstående lagändring, anges att det övergripande ansvaret för de ensamkommande barnen ska behållas av Migrationsverket, vilket innebär att verket bland annat gör ansvarsöverenskommelser med kommuner om att bli vistelsekommun för barnet. Kommunen ansvarar därmed för utredning och åtgärder enligt Socialtjänstlagen beträffande barnet, som handlar om barnets boende och övriga omsorg. Syftet med lagändringen är att för barnets bästa undvika Migrationsverkets dubbla roller gentemot de ensamkommande barnen. Asylutredningsarbetet ska skötas för sig av Migrationsverket, medan omhändertagandet av barnen, med allt vad det innebär, ska ske ute i kommunerna, vilka anses vara mest lämpade för detta uppdrag (Brendler-Lindqvist, 2005).

Enligt Migrationsverket (2006) har de per den 20 december 2006 slutit avtal med 10 av landets kommuner, om att dessa ska bli en anvisningskommun för ensamkommande barn.

Sedan i somras har inströmningen av ensamkommande barn kraftigt ökat, och det är främst unga pojkar som flyr från oroligheterna i Irak. Många barn kommer också ifrån Somalia och Afghanistan (ibid.).

1.2 Syfte

Syftet med mitt arbete är att främst belysa och beskriva hur ändringen i lagen (1994:137) om mottagandet av asylsökande med flera (LMA) har implementerats hos en del svenska myndigheter gällande de ensamkommande barnen. Vid sidan av detta vill jag även till viss del lyfta fram hur barnperspektivet tillvaratas hos myndigheterna gällande de ensamkommande barnen.

1.3 Frågeställningar

Mina frågeställningar är följande:

- Hur tolkar mina intervjupersoner sitt uppdrag gällande de ensamkommande barnen?

- Hur praktiseras och tillämpas rådande lagar och direktiv som rör de ensamkommande barnen?
- Hur betraktas ändringen i lagen (1994:137) om mottagandet av asylsökande med flera (LMA), som innebär att ansvaret för de asylsökande ensamkommande barnen fördelas mellan stat och kommun?

1.4 Begreppsdefinitioner

Begreppet *ensamkommande barn* innebär enligt UNHCR (FN: s flyktingkommissariat):

”Ett ensamkommande barn är en person under 18 år som är åtskild från båda sina föräldrar eller från en person som enligt lag eller sedvana har det primära ansvaret för barnet”

(Rimsten, 2006 s 10).

Ur ett sociologiskt perspektiv är en *flykting* en människa som har tvingats att lämna sitt hemland på grund av skäl som gör livet outhärdligt (Bergström, 2002).

Utlänningslagen (2005:517) anger följande definitioner för olika begrepp, som även innefattar de ensamkommande barnen:

- *Asyl* – ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting.
- *Flykting* – en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp och inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Vad som nu har sagts gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.
- *Flykting* - anses även den utlänning vara som är statslös och som av samma skäl som enligt ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av fruktan inte vill återvända dit.

- *Skyddsbehövande i övrigt* – anses en utlänning vara som i andra fall än enligt ovan befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
2. behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp, eller
3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Uppehållstillstånd – innebär tillstånd att vistas i Sverige under viss tid; tidsbegränsat uppehållstillstånd eller utan tidsbegränsning; permanent uppehållstillstånd. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

- *Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter* (tidigare humanitära skäl) – Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter, att han eller hon bör tillåtas att stanna i Sverige. Vid bedömningen ska särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd *på grund av synnerligen ömmande omständigheter* även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Regeringen (2006) skriver på sin hemsida att det ställs mycket höga krav för att få uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

2 Metod

I detta avsnitt tar jag upp vilken metod som jag har använt mig av, för att få svar på mina frågeställningar. Jag beskriver även hur jag för övrigt har gått till väga, när det gäller studiens utförande och bearbetningen av arbetsmaterialet.

2.1 Metodval

Utifrån denna min studies syfte och frågeställningar har jag valt den kvalitativa metoden, vilken innebär att jag genom intervjuer med ett fåtal personer har försökt att få fram hur var och en uppfattar, upplever och förstår det som jag velat undersöka angående de ensamkommande barnen. Denna metod ger möjligheter till fördjupad och nyanserad information (Repstad, 1999). Holme och Krohn-Solvang (1997) menar att styrkan med den kvalitativa intervjun ligger i att intervjusituationen liknas vid ett slags vardagssamtal, där det finns en öppenhet att genom semistrukturerade intervjuer låta intervjupersonerna påverka samtalets utveckling, som innebär flexibilitet, och där jag som forskare utövar relativt liten styrning utifrån särskilda frågeteman. En svaghet med den kvalitativa metoden är att intervjusamtalet innebär en slags närhet mellan mig som forskare och den enhet som jag avser att undersöka. Denna närhet kan innebära problem, det vill säga att intervjupersonen påverkas av forskarens personlighet och svarar enligt vad den tror att forskaren förväntar sig (ibid.). Jag har inte uppfattat det som att mina intervjupersoner har påverkats av min personlighet, då jag under intervjusamtalen har försökt att förhålla mig så objektiv som möjligt till det som jag har velat undersöka, samt att jag till övervägande delen har lyssnat på intervjupersonerna utan att avbryta dem med att till exempel framföra mina egna tankar och åsikter. Den kvalitativa metoden präglas av undersökning på djupet hos få enheter, vilket innebär begränsningar för att göra en representativ studie (ibid.)

2.2 Urval och avgränsning

I förhållande till denna studies begränsade omfattning har jag valt att intervjua sju personer. Dessa är fem offentliga tjänstemän, en god man och en representant från Rädda Barnen. De offentliga tjänstemännen arbetar på olika sätt huvudsakligen med statlig och kommunal myndighetsutövning gällande de ensamkommande barnens anländande till och första tid i Sverige, inom ett begränsat område i större stad, där även den gode mannen och Rädda Barnens representant är verksamma. När jag här talar om de ensamkommande barnens första tid i Sverige, handlar det om cirka något år framåt ifrån det att barnen anländer till Sverige.

Mitt strategiska urval av intervjupersoner har skett med anledning av att jag vill försöka föra in olika perspektiv på och av mitt utvalda begränsade undersökningsområde.

2.3 Genomförande

För att få tag i mina tilltänkta intervjupersoner och därigenom få till en samtalsintervju, krävdes det en hel del telefonsamtal och annat pusslande med bland annat datum och klockslag. Tack vare mina intervjupersoners goda vilja till att ställa upp på samtalsintervjuer med mig, gick dessa slutligen att genomföra, trots den mycket begränsade framförhållningen gällande dessa intervjuer. I stort sett kunde jag genomföra intervjuer med de olika personer som jag från början hade tänkt mig skulle ingå i den empiriska studien. Initialt var min tanke att jag skulle träffa enhetschefen inom Socialtjänsten i mindre stad, som där ansvarar för familjehemsplaceringar av de ensamkommande barnen. Vid kontakten med henne hänvisade hon mig istället till avdelningen för arbete och integration inom stadens Socialtjänst, då hon menade att denna avdelning troligtvis hade mycket mer erfarenhet och kunskap när det gäller just de ensamkommande barnen, än vad individ- och familjehemsavdelningen i staden hade erfarenhet av. När jag kontaktade enhetschefen för den hänvisade avdelningen inom den mindre stadens Socialtjänst, fick jag reda på att även deras erfarenhet av ensamkommande barn var mycket begränsad. Trots detta genomförde jag en knapp halvtimmes lång intervju med denna enhetschef på avdelningen för arbete och integration, då jag vid detta tillfälle inte ansåg mig ha tid till att agera på annat sätt.

För övrigt genomförde jag sex intervjuer med personer i större stad, som på olika sätt arbetar med gruppen ensamkommande barn. Vid varje intervju, som utgick ifrån en intervjuguide (se bilagor), använde jag mig av bandspelare som hjälpmedel. Frågorna i intervjuguiden omformulerades med anpassning till respektive myndighet. Intervjuerna varierade något i tid, från cirka en halvtimme till en och en halv timme. Alla mina intervjupersoner gick med på att jag spelade in våra samtal, och det var endast asylhandläggarna vid Migrationsverket som till att börja med ställde sig något tveksamma till detta. Anledningen till denna tvekan, som jag kunde uppfatta det, var intervjupersonernas ovana av att bli intervjuade som offentliga tjänstemän. När jag förklarade för asylhandläggarna att avsikten med att bända intervjun var ett hjälpmedel till att försöka undvika misstag och sakfel i fråga om det sagda, samt att det bandade materialet endast skulle komma att användas för denna studie, så gick de med på att jag spelade in vårt samtal. De flesta av intervjuerna genomfördes med var och en på deras

respektive arbetsplatser. Detta fungerade i stort sett bra, då de flesta av intervjupersonerna hade möjlighet att ägna hela den avsatta tiden enbart åt den inbokade intervjun. Asylhandläggarna vid Migrationsverket ville att jag genomförde intervjun med dem båda samtidigt, vilket också skedde. Asylhandläggarna kände sig en aning splittrade vid vårt samtal, då de emellanåt behövde avbryta intervjun på grund av att de upplevde arbetssituationen som stressig. Jag tolkar det som att vi alla, främst asylhandläggarna, upplevde detta som något negativt. Den gode mannen intervjuade jag i hennes bostad, och trots en hel del avbrott under vårt samtal, som berodde på akuta arbetsamtal för den gode mannen, flöt intervjun på bra. De flesta av mina intervjupersoner var väldigt tillmötesgående under våra samtal och gav uttömmande svar på mina frågor.

2.4 Arbete med och bearbetning av intervjumaterial

Jag skrev ut allt intervjumaterial i sin helhet, för att på så sätt, efter några omgångars genomläsning av materialet, kunna urskilja och få fram essensen, som jag presenterar under utvalda teman med anknytning till mina frågeställningar. Jag har valt att använda mig av en del citat vid redovisningen av intervjuerna, där jag varsamt har omformulerat talspråket. Dessa citat har jag valt mot bakgrund av att de kan förstärka och nyansera min redovisning. Jag har låtit mina intervjupersoner läsa igenom och godkänna sin del av intervjumaterialet, för att på så sätt undvika bland annat sakfel. Detta steg i framställningen av min studie ledde bland annat till några små förändringar av och en del tillägg i intervjumaterialet. Asylhandläggarna vid Migrationsverket ville omformulera och förtydliga sina tidigare uttalanden, vilket innebar omfattande förändringar av det från början presenterade intervjumaterialet. Anledningen till dessa förändringar berodde, enligt asylhandläggarna, på att de inte kände sig nöjda med eller godkände min presentation av intervjun. En av dem godkände inte heller att jag citerade henne, då hon ansåg att jag inte varit tydlig nog med att detta skulle kunna ske. Jag har respekterat asylhandläggarens vilja att inte bli citerad, genom att låta bli att citera henne. Tyvärr gjorde jag till att börja med misstaget att tro, att ingen av mina intervjupersoner skulle ha något emot att jag till viss del citerade dem. Detta förklarade jag för asylhandläggarna på Migrationsverket, samtidigt som jag framförde min ursäkt till dem för detta "klavertramp".

2.5 Etiska överväganden

Repstad (1999) tar upp några svenska forskningsetiska regler, vilka jag utgått ifrån vid denna min studie. Vid den första kontakten med mina intervjupersoner, informerade jag dem om studiens syfte och att de hade fri vilja till att medverka i denna. Jag har dessutom upplyst intervjupersonerna om konfidentialitet. Alla intervjupersonerna har gått med på att jag öppet redovisar var de arbetar, deras namn och tjänstetitel, men då jag kunnat uppfatta tveksamhet till detta med öppen redovisning av namnen från två av intervjupersonerna, väljer jag, utifrån de forskningsetiska reglerna, att låta samtliga intervjupersoner vara anonyma i min studie. Med anledning av detta, har jag givit alla mina intervjupersoner slumpmässigt valda fingerade namn. I min studie redovisar jag inte heller namnen på de två städer där mina intervjupersoner arbetar, utan väljer att presentera dessa som *större stad* och *mindre stad*. De två kommuner som berörs i *större stad* benämner jag som *X* och *Y*. Intervjupersonerna har också blivit informerade om, att de uppgifter som de lämnat endast kommer att användas för detta forskningsändamål.

2.6 Tillförlitlighet av resultatet

Genom mitt val av metod i förhållande till studiens omfattning, som innebär ett lågt antal intervjupersoner, har jag inte för avsikt att dra några generella slutsatser av detta forskningsresultat. Den kvalitativa metoden innebär att få fram subjektivt särpräglad information (Repstad, 1999). Som forskare är jag en integrerad del av den kvalitativa undersökningen, vilket innebär att jag aldrig kan ställa mig helt objektiv till det som studeras. Min tolkning av det insamlade materialet påverkas av min egen förförståelse, mina egna upplevelser, värderingar och normer. Detta innebär att jag som forskare aldrig helt kan skydda mig ifrån feltolkningar eller övertolkningar av insamlat material (Holme & Krohn-Solvang, 1997). Vissa av intervjupersonerna kan uppleva en del av undersökningens syfte som ett känsligt ämnesområde i samband med deras yrkesutövning. Detta kan innebära risken att intervjuvaren inte är helt ärliga, det vill säga att intervjupersonerna svarar så som de tror och anser att de bör göra (ibid.).

2.7 Källkritik

Thurén (1997) menar att forskare som försöker ge en fullständig bild av sitt forskningsområde, de misslyckas. Det måste alltid göras ett urval vid försök att spegla verkligheten (ibid.). Vid detta urval menar författaren att primärkällor är trovärdigare än

sekundärkällor, eftersom primärkällor är ursprungliga källor, medan sekundärkällor innebär andrahandsinformation. Vid mitt urval av källmaterial har jag i möjligaste mån, i förhållande till denna studies begränsade omfattning, strävat efter att använda mig av ursprunglig källinformation. De primära källorna i min studie består huvudsakligen av det empiriska intervjumaterialet. Jag har till största delen använt mig av tryckt litteratur, vilken är så aktuell som möjligt när det gäller teoretiska begrepp, tidigare forskning och övrigt källmaterial. Min teoretiska inriktning; implementeringsteori, har jag valt med anledning av att denna handlar om hur ett politiskt beslut (lagändring) blir praktiskt genomfört hos offentliga förvaltningar.

När jag har sökt information via Internet har jag försökt att finna källmaterial med relativt hög tillförlitlighet, genom att uppsöka primärkällor, så som till exempel Regeringskansliets, Migrationsverkets och Barnombudsmannens hemsidor.

2.8 Fortsatt framställning

Efter detta metodavsnitt fortsätter jag med att i kapitel tre ta upp bakgrundsmaterial från Rädda Barnen. Därefter i kapitel fyra presenteras tidigare forskning angående ensamkommande flyktingbarn. I kapitel fem tar jag upp implementeringsteoretiska perspektiv, som jag använder mig av vid analysen av empirimaterialet. I det sjätte kapitlet presenterar jag mitt intervjumaterial, och därefter i kapitel sju följer min analys av intervjumaterialet. I det sista och åttonde kapitlet för jag en avslutande diskussion.

3 Bakgrundsmaterial från Rädda Barnen

År 2003 öppnades det första kommunala grupphemmet för ensamkommande asylsökande barn i Skellefteå kommun. Rädda Barnen har följt de ungdomar som under sin cirka ett år långa asylprocess bodde på grupphemmet (Brendler-Lindqvist, 2005). Efter den långa asylprocessen fick tio av de 17 ungdomarna permanent uppehållstillstånd i Sverige. Utav dessa tio ungdomar, med permanent uppehållstillstånd, har nio stycken, efter två år, valt att stanna kvar i Skellefteå kommun. Det som bidragit till detta, enligt bland andra ungdomarna själva, är det goda mottagandet samt en väl fungerande vistelsetid på grupphemmet och i kommunen för övrigt (ibid.). Vad som har varit bra och viktigt för ungdomarna, är att kommunen har byggt upp väl fungerande sociala nätverk, vilka motsvarar barnens behov i form av kompetent väl förberedd grupphemspersonal, gode män, skolundervisning, förenings- och fritidsaktiviteter (ibid.).

Enligt Rädda Barnen är det viktigt att lära av den tidigare forskningen, hur och på vilka sätt vi idag bör ta emot ensamkommande barn (Brendler-Lindqvist, 2004). Vi bör ge de utsatta barnen en möjlighet att rota sig på nytt, genom att för dem undvika nya uppbrott och separationer. Vi bör lyssna på barnet och tillsammans med det försöka att skapa ett stabilt socialt sammanhang (ibid.).

”Ju yngre ett barn är, desto viktigare är en återförening med familj om det finns någon. Ju äldre och mognare ett barn är, desto större vikt bör läggas på barnets uppfattning när man avgör vad som är barnets bästa” (Brendler-Lindqvist, 2005 s 18). De flesta barn som idag kommer ensamma till Sverige är 16-18 år. Förmågan för ett ensamkommande barn att kognitivt och emotionellt kunna förstå sin situation ökar och utvecklas i takt med barnets ålder. Dessutom ökar och utvecklas förmågan att kunna ta ansvar för sig själv, sin vardag och sin framtid ju äldre barnet blir (Brendler-Lindqvist, 2004).

Brendler-Lindqvist (2004) menar att det är vanligt att barn själva av olika anledningar inte vill återvända till sitt ursprungsland. Detta på grund av att förutsättningarna för ett återvändande saknas. Erfarenheter från olika europeiska länder visar att de barn som tvingas att återvända till sina ursprungsländer, de kommer ofta tillbaka. Rädda Barnen i Italien drar av detta slutsatsen, att ett återsändande ska ske i dialog med barnet utifrån barnets intresse i enlighet med barnkonventionens bestämmelser (ibid.).

Under 1990-talet konstruerades begreppet ”ankarbarn” inom Migrationsverket, det vill säga att barn blev ivägskickade till Sverige av sina föräldrar, för att där med tiden ordna uppehållstillstånd åt hela familjen (Brendler-Lindqvist, 2005). Enligt en europeisk rapport från Rädda Barnen; *Separated children coming to Western Europe* från år 2000, stämmer begreppet ”ankarbarn” illa in på flera av barnens livshistorier. Idag har Migrationsverket ändrat föreställningen om ”ankarbarn” till att de ensamkommande barnen är ivägskickade av sina föräldrar för att få en bättre framtid (ibid.). ”Denna föreställning bygger dels på uppfattningen om att det finns föräldrar som skulle kunna ta hand om barnen i hemlandet, dels på en syn på barn som passiva objekt som mot sin vilja är ivägskickade” (ibid. s 17). De flesta barn som kommer till Sverige är inte ivägskickade mot sin vilja, utan har själva tagit en aktiv del i beslutet att lämna sitt hemland (ibid.). Rädda Barnen menar att Sverige bör föra en flyktingpolitik som stämmer överens med barnkonventionens intentioner, vilka är; att barnets bästa bland annat ska handla om varje unik individs tankar, känslor och önskemål (Brendler-

Lindqvist, 2005). Svenska barn kan inte alltid av olika skäl växa upp hos sina föräldrar. Det finns föräldrar som inte har den omsorgsförmåga som motsvarar ett barns behov. Liknande gäller för en del av de ensamkommande barnen. Med anledning av detta anser Rädda Barnen att barnperspektivet bör stärkas i den nya utlänningslagen, vilken trädde i kraft den 31 mars 2006, när det gäller att barn ska få stanna i Sverige av humanitära skäl (ibid.). Begreppet *humanitära skäl* har i den nya utlänningslagen bytts ut mot begreppet *synnerligen ömmande omständigheter* (Rimsten, 2006).

Barnläkarföreningen, Barnombudsmannen och Rädda Barnen har kritiserat att åldersbedömningar av barn görs enbart genom skelettröntgen. Enligt Socialstyrelsen bör tand- och skelettålder endast vara ett komplement till en barnmedicinsk åldersutredning. I de ovetenskapliga åldersbedömningar som görs av Migrationsverket finns en stor osäkerhetsfaktor på många år (Brendler-Lindqvist, 2004.).

4 Tidigare forskning

Olika forskare har skrivit om hur barn påverkas av att skiljas ifrån sina föräldrar, och hur betydelsefullt och avgörande det är med hur mottagandet av ensamkommande barn ser ut för barnets framtida liv och hälsa. Lillemor Lagnebros (1994) undersökning, *Finska krigsbarn*, visar på hur förödande det var för dessa barn, de flesta yngre än tio år, att under andra världskriget sändas utan sina föräldrar till Sverige. Bland barnen, som vid forskningstillfället är vuxna, menar många att det var ytterst misslyckat att sända dem ensamma till Sverige, då konsekvenserna av detta bland annat har blivit otrygghet, dåligt självförtroende, rotlöshet, ångest, okompenserad förlust, skuld känslor och kluvenhet angående identiteten (ibid.). Dessa konsekvenser beror bland annat på att många av barnen var oförberedda på separationen från sina biologiska föräldrar, och omhändertagandet i Sverige var generellt sett bristande angående dessa barns olika och speciella behov (ibid.).

Brendler-Lindqvist (2004) tar upp barnpsykiater Eila Räsänens doktorsavhandling från 1990; *Finska krigsbarn - separationsupplevelser i barndomen och konsekvenser i vuxen ålder*. Denna visar på att för många av barnen som skickades till Sverige blev de sociala och psykiska konsekvenserna bättre, än för de barn som var kvar i Finland under kriget.

Ingrid Lomfors (1996) beskriver i sin avhandling, *Förlorad barndom återvunnet liv*, hur judiska flyktingbarn, i åldrarna 1-16 år, som kom till Sverige från Nazityskland, i vuxen ålder har kunnat skaffa sig ett väl fungerade liv här, beträffande sociala, yrkesmässiga och hälsomässiga aspekter. Detta har kunnat ske trots att tidsandan gällande bland annat brist på psykologisk barnkunskap innebar att förhållandena var mer eller mindre svåra för många av barnen, vid ankomsten och under deras vistelsetid och uppväxt här i Sverige, från 1940-talet och framåt.

Malin Bergström (2002) tar i sin studie vid Linköpings universitet upp kommunala brister angående att placera ensamkommande barn hos släktingar, det vill säga i familjehem. Bristerna handlar om att det antingen inte har skett någon familjehemsutredning alls, eller att släktinghem inte har utretts lika noggrant som vid en ”vanlig” familjehemsplacering.

5 Implementeringsteori

Implementering handlar om en process, där ett politiskt beslut blir praktiskt genomfört (Sannerstedt, 2002). Enligt demokratisk teori bör politikerna styra och förvaltningen verkställa, det vill säga medborgarnas folkvalda företrädare fattar under fri åsiktsbildning de politiska besluten, där majoritetsregeln gäller. Det som förutsätter demokrati är att förvaltningen respekterar och följer de folkvaldas beslut (ibid.). Förvaltningens roll bör inte alltid betraktas som blind verkställare av alla politiska beslut. I vissa fall kan besluten få oönskade konsekvenser; ett implementeringsproblem uppstår, som innebär att de politiska besluten inte genomförs så som beslutsfattarna avsett (ibid.). Hall och Löfgren (2006) tar upp den amerikanske sociologen Charles Tillys generella resonemang, om vad som sker när centrala myndigheter ska försöka att omsätta styrning på lokal nivå. Enligt Tillys modell handlar implementering om sociala transaktioner, vilka är beroende av både regler och improvisationer. Detta innebär att det troligtvis aldrig handlar om att antingen så genomförs beslutsfattarnas exakta avsikter eller så genomförs dessa inte alls. Antagligen så har politiska avsikter betydelse, men dessa avsikter anpassas alltid till sin lokala kontext (ibid.).

Sannerstedt (2002) presenterar Michael Lipskys teori från 1980, om närbyråkrater. Närbyråkrater är de offentliga tjänstemän som i sin profession arbetar i direktkontakt med människor. Exempel på närbyråkrater är socialarbetare, sjukvårdspersonal och skolpersonal (Sannerstedt, 2002). Lipsky menar att det är närbyråkraterna i stället för beslutsfattarna som

utformar de politiska besluten inom sitt professionella område, genom att dessa offentliga tjänstemän rent praktiskt har så stor handlingsfrihet och handlingsförmåga inom sitt verksamhetsområde (ibid.). Detta att närbyråkraterna utformar politiken har sin orsak i verksamheternas natur, det vill säga vid det praktiska arbetets utförande. I arbetet, som innebär kontakt med olika slags människor, förutsätts det att professionell flexibel hänsyn tas till varje individs specifika behov (ibid.). Samtidigt menar Sannerstedt (2002) att de offentliga tjänstemännen normalt sett är överhopade av arbetsuppgifter, vilket innebär att de vid arbetets utförande tvingas att prioritera och rutinisera arbetsuppgifter, och eftersom politikerna ofta saknar den professionella kompetens som tjänstemännen besitter, försvårar detta politisk styrning och kontroll av de offentliga verksamheterna (ibid.). Lipskys ovanstående teori, att närbyråkraterna själva utformar den offentliga politiken, handlar främst om de olika offentliga verksamheternas innehåll. Beslutsfattarna kan via indirekt styrning däremot påverka de olika offentliga verksamheternas förutsättningar att genomföra politiska beslut (ibid.). Detta kan ske genom resurstilldelning av olika slag, till exempel i form av tjänster och lokaler, men kan även handla om beslut om omorganisering av en verksamhet och beslut om personalutbildning (ibid.).

Det finns två olika teoretiska perspektiv inom implementeringsforskningen, vilka är *top-down* och *bottom-up*. Top-down-perspektivet, det vill säga uppifrån och ned-perspektivet, handlar om formell hierarkisk styrning, där politiskt fattade beslut genomförs av tillämpare i praktiken genom en rutinteknisk process (Hall & Löfgren, 2006). Bottom-up-perspektivet, det vill säga nedifrån och upp-perspektivet, innebär att många offentliga tjänstemän, som till exempel socialarbetare och sjukvårdspersonal har, och måste ha, stort handlingsutrymme i sitt dagliga arbete i direktkontakten med människor. Detta perspektiv hör samman med Lipskys ovanstående teori, som betyder att det är tjänstemännen själva, istället för bland andra politikerna, som utformar sin praktiska arbetspolicy (ibid.). Skillnaden mellan perspektiven kan beskrivas som att top-down-perspektivet utgår från beslutfattarnas *avsikter*, medan bottom-up-perspektivet utgår från tillämparnas *handlande* (Sannerstedt, 2002). Detta får till följd att uppifrån och ned-perspektivet kan uppfattas som orealistiskt och förlegat inom många verksamhetsområden (Hall & Löfgren, 2006). Utifrån att närbyråkrater ofta har denna betydelsefulla handlingsfrihet vid utförandet av sitt dagliga arbete med människor, det vill säga att de inte som tillämpare är styrda av en överordnad beslutsfattare, bör förhållandet mellan beslutsfattare och tillämpare uppfattas som en förhandlingsrelation (Sannerstedt, 2002). Politikerna och tjänstemännen bör betraktas som två självständiga parter, med både

motstridiga och sammanfallande intressen. Det är viktigt att det finns ömsesidig respekt i denna relation, och styrinstrumentet för politikerna blir här övertalning i stället för ordergivning (ibid.).

Sannerstedt (2002) räknar upp ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda av tillämparen, för att implementeringsproblem inte ska uppstå:

- Beslutet ska *förstås*
- Beslutet ska *kunna* genomföras
- Ska finnas *vilja* att genomföra beslutet

Att förstå beslutet innebär att tillämparen inte ska kunna missförstå beslutet, det vill säga beslutet ska vara tydligt och entydigt. För att kunna genomföra beslutet krävs det att tillämparen har tillräckligt med resurser, vilket handlar om till exempel pengar, personal, kunskap, lokaler och tid. Om förståelse och resurser finns gällande beslutet, kommer implementering att ske, under förutsättning att det också finns vilja och motivation till genomförandet (ibid.).

Sannerstedt (2002) tar upp att implementeringsproblem kan uppstå om tillämparen av ett politiskt fattat beslut ogillar detta. Detta ogillande, som är vanligt förekommande, behöver inte ha med motsträvighet eller sabotagevilja att göra, utan kan handla om att ett politiskt beslut betraktas och uppfattas som olämpligt (ibid.). Det kan till exempel vara lokala förutsättningar, behov eller värderingar, som kan ligga till grund för ogillandet av ett beslut. Tillämparen av ett beslut kan befinna sig i en omgivning, det vill säga i en organisation eller i ett nätverk, som ogillar det auktoritära politiska beslutet, vilket kan innebära implementeringsproblem (ibid.).

Modern organisationsteori förklarar att offentliga verksamheter styrs av kulturbestämda regler och handlingsrutiner, vilket innebär att dessa verksamheter är komplexa och trögrörliga och det i sin tur kan betyda att implementering tar lång tid (Sannerstedt, 2002).

Implementeringsproblem bör ses som en helt normal samhällsföreteelse, där det inte räcker med att söka orsakerna till problemen hos okunniga politiker eller hos bakåtsträvande, illojala tjänstemän. Det är inte alls tillräckligt med dessa förekommande brister hos politiker eller tjänstemän som förklaring till implementeringsproblem, utan dessa problem uppstår som en

konsekvens av bland annat de skilda roller som berörda parter har att spela, och som ett resultat av att en del verksamheter, som enligt ovan, till sin natur är svåra att styra och kontrollera (ibid.).

Lennart Lundquist (1998) menar att de huvudvärden som bör styra den svenska offentliga verksamheten, det vill säga vårt offentliga etos, är ekonomivärden och demokrativärden. Demokrativärden innebär ”att det offentliga ska tillgodose kraven från den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken” (ibid. s 63). Ekonomivärden ”innebär att det offentliga ska tillgodose krav på funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet” (ibid. s 63). Enligt Lundquist (1998) har den offentliga ämbetsmannen skyldighet att ständigt, vid utförandet av sitt arbete, beakta både demokrativärden och ekonomivärden. Båda dessa värden är precis lika viktiga (ibid.). En tydlig trend i västvärlden, sedan cirka tre decennier tillbaks, är att den offentliga sektorn har utvecklat ett ökat intresse för ekonomivärden framför demokrativärden. Inspirationen för ekonomismen inom den offentliga sektorn har hämtats från affärslivet, det vill säga från den privata sektorn (ibid.). Lundquist (1998) menar att det offentligas uppgift idag är att spara pengar istället för att försöka att ”göra det rätta och uppnå det gemensamma goda eller att ge var och en möjlighet att förverkliga sin livsplan” (ibid. s 154). Med andra ord menar Lundquist (1998) att inom den offentliga förvaltningen tappas idag demokrativärden bort, på grund av fokuseringen på kostnadseffektivitet inom den enskilda myndigheten.

Enligt Lundquist (1998) innebär tjänstemannarollen det komplexa uppdraget att vara demokratins väktare, vilket i sin tur innebär att vara laglydig, att vara lojal mot de överordnade cheferna och att se till samhällsmedlemmarnas behov. Detta betyder att han eller hon kan försättas i etiska dilemman i sin profession. Ett exempel på detta är att klinikchefer inom sjukvården ställts inför moraliska dilemman, då de har ansett att ekonomiska nedskärningar inom förvaltningen riskerar att generera brister gällande adekvat vård för patienterna (ibid.). Lundquist (1998) ställer sig frågan, om demokrativärden bör vara mindre betydelsefulla än ekonomivärden, speciellt i ett ekonomiskt pressat läge. I en regeringsskrivelse angående denna fråga, anges att arbetsvillkoren och målsättningen inom den offentliga sektorn är annorlunda än inom den privata sektorn, vilket betyder att verksamheten måste alltid utgå från folkets, det vill säga samhällsmedlemmarnas, fullständiga självständighet. Myndigheternas arbetssätt ska alltid präglas av medborgarintresset (ibid.).

En viktig symbolisk aspekt inom det politiska livet är att delar av beslutfattarnas gjorda uttalanden inte syftar till att direkt styra tillämparna angående ett visst politikerområde, utan syftar främst till att framkalla idéer, föreställningar och känslor hos den omgivande ”publiken” (Sannerstedt, 2002). Politikerna vill ge intryck av att föra en handlingskraftig politik som är klok och rättvis, vilken syftar till att skapa mening och försöka förändra tankesätt hos medborgarna, och då hos till exempel tillämparna inom en offentlig förvaltning (ibid.). Sannerstedt (2002) menar att det kan uppfattas som hyckleri att politikerna försöker att påverka människors tankar och känslor som ett medel i den politiska konkurrensen, men detta gäller endast om vi anser att politik måste gälla konkreta handlingar. ”Politik är makt över tanken likaväl som makt över handlandet” (ibid. s 34).

6 Redovisning av intervjuer

Jag har lagt upp denna min redovisning av intervjuer, genom att börja med en kortfattad presentation av intervjupersonerna under fingerade namn. Därefter har jag delat in mitt empiriska material i tre teman, som utgår från uppsatsens frågeställningar.

6.1 Presentation av intervjupersonerna

Jag har träffat och genom intervjuer samtalat med sju personer i min empiriska studie. Sex utav dessa personer arbetar i stort sett dagligen i större stad specifikt med de ensamkommande barnen, medan en person har liten erfarenhet av att arbeta med just ensamkommande barn inom Socialförvaltningen i mindre stad.

Anna är enhetschef på avdelningen för arbete och integration inom Socialförvaltningen i mindre stad.

Björn är ansvarig för asylsökande ensamkommande barn och ungdomar på flyktingavdelningen inom Socialförvaltningen i X kommun i större stad.

Clara arbetar ideellt som styrelseledamot i Rädda Barnens lokalförening i större stad. Clara arbetar även där som kontaktperson för Rädda Barnens arbetsgrupp gällande de ensamkommande barnen.

Diana är god man och arbetar på uppdrag från Överförmyndarnämnden i Y och X kommuner i större stad.

Elin är mottagningshandläggare för ensamkommande barn på mottagningsenheten för barn och ungdomar inom Migrationsverket i större stad.

Fanny och Greta är båda asylhandläggare för ensamkommande barn på asylprövningsenheten för barn inom Migrationsverket i större stad.

6.2 Tema ett – Verksamhetsuppdrag

Detta första tema handlar om intervjupersonernas uppdrag gällande de ensamkommande barnen.

Anna berättar för mig att avdelningen för arbete och integration inom Socialtjänsten i mindre stad, har i uppdrag att ge introduktion till flyktingar som tas emot i kommunen utifrån ett avtal med Integrationsverket. Detta innebär att bland annat upprätta individuella introduktionsplaner för både vuxna och barn gällande till exempel arbete, skol- och fritidsverksamhet. Socialförvaltningen i mindre stad har inte så stor erfarenhet av att ta emot ensamkommande flyktingbarn, men för några år sedan kom det en del tonåringar utan föräldrar, vilka var bosatta hos släktingar i kommunen. Dessa ungdomar fick då ett extra stöd i sin samhällsintroduktion.

Under intervjun med Björn, som arbetar i större stad i X kommun, får jag veta att uppdraget för flyktingavdelningen är, på grund av det geografiska läget, att vara ankomstkommun för de ensamkommande barn som söker asyl vid Migrationsverket i större stad. Idag finns det fyra ankomstkommuner i Sverige, vilka är Solna och Sigtuna i Stockholm, Mölndal i Göteborg och Malmö. Att vara ankomstkommun innebär, enligt ändringen i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera (LMA), att under en till två dagar ordna med omhändertagande för de ensamkommande barnen. Detta innebär främst att ordna med boende och mat för barnen, innan de skickas vidare till en anvisningskommun, det vill säga en vistelsekommun. För detta uppdrag har X kommun full kostnadsersättning från staten.

Clara, som arbetar i större stad och här representerar Rädda Barnen, säger att organisationens arbete grundar sig på barnkonventionen. Rädda Barnens uppdrag är att se till och försöka påverka att barnens rättigheter på olika sätt tillgodoses ute i samhället. I arbetet ingår att synliggöra vad som är opassande för barnen och vad som kan bli bättre för dem.

Organisationen fokuserar på att se till barnens intresse, när de själva kan ha svårt för att föra sin egen talan. När de gäller de ensamkommande barnen ”kräver” Rädda Barnen att till exempel en god man ska tillsättas inom två dygn från det att barnet har anlänt och sökt asyl i Sverige, att barnets bästa beaktas vid handläggningsintervjuerna på Migrationsverket och att handläggningstiderna av asylärenden inte ska överstiga tre månader.

Diana, som har många års erfarenhet av arbetet som god man i större stad, berättar för mig att hennes uppdrag är att agera som både förmyndare och vårdnadshavare för ett ensamkommande barn enligt ny lagstiftning per den 1 juli 2005. Detta innebär enligt lagen (2005:429) att den gode mannen får behörighet och rätt att fatta beslut i frågor kring barnets boende, skolgång, hälsovård och sjukvård. Uppdraget som god man gäller fram till det att ett barn beviljas uppehållstillstånd, och skall då förordnas en särskild vårdnadshavare. Diana berättar att hennes arbete innebär att stötta barnet i alla lägen, och att ta till vara och berätta om barnets rättigheter, men att också för barnets bästa informera om dess skyldigheter.

Elin har, som mottagningshandläggare för ensamkommande barn på Migrationsverket i större stad, i uppdrag att under asylprocessen, lokalt sett, se till att Socialtjänsten och Överförmyndarnämnden får information om barnen. Det handlar om att barnet får komma under hälsovård och får komma igång med förberedande skolundervisning. Hon ordnar också med ekonomiska medel för barnet enligt LMA (lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Uppdraget innebär att se till så att barnet får en förhållandevis dräglig tillvaro under det att asylprocessen pågår. Elin har också i uppdrag att arbeta med återvändande. Detta innebär att på olika sätt organisera för att ett barn, som har fått avslag på sin asylansökan, återvänder, tas emot och tas omhand i sitt hemland. Det går åt mycket tid till att arbeta med återvändande, då detta innebär att till exempel på olika sätt försöka att hitta barnets föräldrar, släktingar eller andra personer som kan ta emot och omhand barnet i hemlandet. Om dessa personer av olika anledningar inte går att finna för barnet, sker försök till att kontakta sociala myndigheter i respektive land som kan omhänderta barnet. Elin berättar att det förstås ser väldigt olika ut i kontakten med internationella sociala myndigheter, bland annat för att i vissa länder finns dessa mer eller mindre utvecklade, medan de i andra länder saknas över huvud taget. Detta

efterforskningsarbete gällande återvändandet ska helst ske under asylprocessens gång, men enligt Elin fungerar inte det alltid i praktiken, bland annat beroende på tidsbrist, utan sker efter att barnet har fått avslag på sin asylansökan. Enligt Elin går det inte alltid att genomföra ett verkställande av barnet till dess hemland på grund av att det finns ingen som på något sätt kan omhänderta barnet där, trots ett härifrån sett idogt internationellt efterforskningsarbete. Då detta sker har barnet möjlighet att åberopa verkställighetshinder, som provas hos Migrationsverket, vilket kan innebära att barnet beviljas till exempel ett tillfälligt uppehållstillstånd. Enligt Elin är det samtidigt så att Sverige aldrig skickar tillbaka ett barn till dess hemland, utan att vara försäkrade om att barnet där kan omhändertas.

Som asylhandläggare för de ensamkommande barnen på Migrationsverket i större stad, har Fanny och Greta i uppdrag att utifrån bland annat samtal med barnen utreda och fatta beslut om uppehållstillstånd av olika slag, eller avvisning i barnens olika ärenden. Både Greta och Fanny vill att jag redovisar följande skriftliga citat från dem angående deras uppdrag:

I uppdraget som barnhandläggare ligger att skapa en så trygg och förtroendeingivande miljö som möjligt, för att barnet skall våga prata och för att vi skall kunna få fram så mycket bra information som möjligt, för att ge barnet en rättvis prövning och om barnet har specifika behov, till exempel hälsoproblem, som vi behöver ta i tu med så snart som möjligt. Enligt Barnkonventionen skall vi se till att barnen återförenas med sina föräldrar, i första hand där föräldrarna är, men först skall vi pröva om barnet har några asylskäl. Skulle barnet ha starka asylskäl får det permanent uppehållstillstånd med en sådan klassning att föräldrarna har rätt att återförenas med sitt barn här. Om barnet saknar asylskäl skall vi återförena barnen med föräldrarna där de finns. Barnet kan även få uppehållstillstånd av andra skäl, men då har föräldrarna inte självklart rätt att få återförenas med sina barn i Sverige. Viktigt är dock att barnet får hjälp med att ha kontakt med sina föräldrar om så är möjligt, oaktat om barnet får uppehållstillstånd eller inte.

6.3 Tema två - Det praktiska dagsläget

Detta andra tema handlar om hur rådande lagar och direktiv, som rör de ensamkommande barnen, praktiseras och tillämpas.

Samtliga intervjupersoner, som idag arbetar med de ensamkommande barnen i större stad, anser att det praktiska arbetet inte fungerar så som ändringen i lagen (1994:137) anger. Enligt denna lagändring per den 1 juli 2006, ska barnen stanna i ankomstkommunen under högst ett

par dagar innan de sänds vidare till en anvisningskommun. Detta fungerar inte alls idag, utan barnen har blivit kvar i X kommun och är det fortfarande efter upp till tre månader. Enligt Björn är grundproblemet till detta att så få kommuner i landet har tackat ja till, utifrån Migrationsverkets förfrågan, att bli vistelsekommuner för ensamkommande barn. Orsaken till detta antas främst vara, enligt samtliga intervjupersoner från större stad, för låg ersättning ifrån staten angående åtagandet. Clara på Rädda Barnen funderar även på om det kan handla om ovilja hos kommunerna kopplat till främlingsfientlighet. Clara menar att många kommuner betraktar flyktingar endast som ett problem, och hon anser även att barnperspektivet ofta försvinner, bland till exempel ekonomiska och politiska intressen inom både stat och kommun.

X kommun i större stad är en av de kommuner som har tackat nej till att bli anvisningskommun för de ensamkommande barnen:

”Alltså 1.650 kronor, det köper man ingen vårdplats för”. (Björn)

Björn säger vidare, angående att X kommun tackat nej till att bli anvisningskommun för de ensamkommande barnen:

X var inte intresserad av det, att bli en anvisningskommun. Man tyckte att X hade tillräckligt med flyktingar. /.../ Man får ju vara på det klara med att om man blir en anvisningskommun så tar man inte bara emot de som är asylsökande i första läget, utan de här asylsökande, en hel del utav dem, kommer ju att bli så att säga så kallade flyktingar sedan i nästa läge när de får permanent uppehållstillstånd. Och då ska de stanna i den kommunen med allt vad det innebär; SFI-kostnader, bostäder osv./.../ Så det tickar ju iväg där, med pengar och så. (Björn)

Alla intervjupersonerna i större stad berättar om att det ”kaotiska” läget, som där råder gällande asylprocessen för de ensamkommande barnen, har också att göra med att det sedan några månader tillbaks har kommit många fler barn till Sverige än vad staten tidigare har kalkylerat med. De flesta barnen kommer idag ifrån Irak. Även Anna säger att mindre stad har tagit emot dubbelt så många flyktingar i år jämfört med förra året.

Enligt Clara på Rädda Barnen har även Y kommun i större stad tackat nej till att bli anvisningskommun för ensamkommande barn. Kommunen menar att de redan tar sitt ansvar

genom att ha barn placerade hos släktingar och vänner till barnen. Dessa placeringar har skett genom barnens egna önskemål.

Till skillnad mot att som Y: s och X kommuner i större stad ha tackat nej till att bli vistelsekommuner åt de ensamkommande barnen, har mindre stad, enligt Anna, tackat ja till att så småningom ta emot två barn i familjehem, efter att rekryteringar av dessa är klara. Enligt Anna ska familjehemmen till de ensamkommande barnen utredas och få det stöd av ansvarig socialtjänstavdelning, som gäller för övriga familjehem enligt Socialtjänstlagen. Även arbets- och integrationsavdelningen inom Socialtjänsten kommer att bli ansvariga för barnens introduktion i kommunen.

6.3.1 Transitboendet i X kommun

De ensamkommande barnen, som idag är drygt 30 i antal och flest pojkar mellan 15-18 år, har under sin asylprocess alltså blivit kvar i X ankomstkommun i större stad i väntan på en anvisningskommun. De bor fortfarande, efter cirka tre månader, på det så kallade transitboendet, som är ett institutionsboende främst för SoL- och LVU-placerade invandrarungdomar. Björns bedömning är att de två institutionerna som X kommun har anlitat för detta tillfälliga transitboende trots allt fungerar bra för de ensamkommande barnen.

”Om du skulle fråga mig vad jag tycker om hur det fungerar för ungdomarna och det mottagande som de får och hela den biten /.../ så tycker jag att efter förutsättningarna så gör vi ett bra arbete allihop.”
(Björn)

Samtidigt menar Björn att situationen för barnen inte är bra, när de tvingas att sitta och vänta i ovisshet på information om var någonstans i Sverige de ska bli placerade. Barnen behöver veta var de ska bo, till att börja med under asylprocessen och snabbt få komma fram till sin vistelsekommun, vilken ska ansvara för barnets boende, omsorg och skolgång. Björn menar att för många uppbrott för dessa barn här i Sverige är högst olämpligt, då de redan har varit med om svåra avsked på vägen hit. Att barnen tvingas vänta i ovisshet skapar frustration och sorg hos dem, vilket genererar att många börjar må dåligt efter ett tag, och detta i sin tur skapar konflikter på institutionerna. Även övriga intervjupersoner i större stad är eniga om att det är illa för barnen att de inte får komma till en vistelsekommun snabbt nog.

Clara på Rädda Barnen och Diana som god man anser att situationen i X kommun verkligen inte är till barnets bästa. Båda menar att barnen påverkas mycket negativt av att inte kunna skapa sig en slags lugn och trygg tillvaro under asylprocessen. Diana är även mycket kritisk till hur Socialtjänsten i X kommun har agerat, och även låtit bli att agera, angående de ensamkommande barnens situation i ankomstkommunen. Hon anser att det är olämpligt för de redan så utsatta och sårbara barnen att placeras ihop med tvångsomhändertagna barn, som till viss del har problem med missbruk och kriminalitet. Dianas kritik handlar också om att det är för mycket institutionsvård för de ensamkommande barnen på en del av transitboendet, vilket hon anser att de varken mår bra av eller behöver. Clara berättar att hon besökt en av institutionerna där de ensamkommande barnen är placerade. Personalen där uttryckte att de har svårt att hinna med att aktivera de ensamkommande barnen, då de anser att deras primära uppgift är att behandla de SoL- och LVU-placerade barnen och ungdomarna. Diana menar att det är väldigt viktigt för de ensamkommande barnen att ha en god man, som kan bevaka deras rättigheter och påverka så att dessa tillgodoses. Diana har krävt att de barn som hon är god man åt i X kommun, och som där sitter och väntar på besked om vistelsekommun, ska få börja i skolan i X. Diana menar att enligt Socialtjänstlagen är det X kommuns yttersta ansvar att ge de ensamkommande barnen det stöd och den hjälp som de har behov av. Enligt både Diana och Björn behöver barnen aktiveras på olika sätt, och de går nu i skola ett par timmar om dagen och läser svenska. Detta sker för en del ute i den kommunala gymnasieskolan, och för andra på en av institutionernas egen skola.

Björn och Diana menar båda att det finns ett stort dilemma i detta att ge olika motsägelsefulla besked till barnen. Det är inte bra för barnen att först få höra, både ifrån Migrationsverket och ifrån Socialtjänsten, att här i X kommun ska du *inte* stanna, utan detta är endast ett transitboende. Sedan går tiden och plötsligt får de nya besked:

”Gå iväg till skolan, gör hälsoundersökning, gå till tandläkaren, skaffa dig vinterkläder och så vidare. Men tänk på det; att här ska du inte vara kvar.” (Björn)

”Många barn vill ju inte flytta heller, inte efter att de har börjat skolan och börjat få kompisar här /.../ Barnet och jag har ju också byggt upp en relation.” (Diana).

Både Björn och Diana anser att det är illa för barnen att de först på sätt och vis rotar sig på en plats här och sedan plötsligt rycks upp ifrån denna, för att tvingas börja om på nytt i kanske en helt annan del av Sverige.

6.3.2 God man

Diana berättar för mig att det brister enligt den nya lagen om god man, vilken innebär att god man ska förordnas inom ett par dagar ifrån det att ett barn har anlant och sökt asyl i Sverige:

”Man ska ju helst tillsätta en god man inom ett par dygn, men nu har det varit lite si och så med det. Det kan ta tid. Nu under den sista tiden, så har det gått över en månad och en och en halv, innan de över huvud taget har fått någon god man.” (Diana)

Denna brist tror Diana kan bero på överbelastning hos olika myndighetsinstanser i kombination med att det finns en inställning till, att X kommun bara ska vara en transitkommun. Meningen är alltså att ett ensamkommande barn ska vidare till en anvisningskommun efter ett till två dygn, och där tillförordnas en god man.

Diana har aldrig blivit erbjuden någon slags utbildning gällande uppdraget som god man för ensamkommande barn av Överförmyndarnämnden, utan den har hon skaffat sig på eget initiativ via Rädda Barnen. När jag frågar om det finns tydliga instruktioner ifrån kommunen som arbetsgivare när det gäller Dianas uppdrag som god man, svarar hon:

Nej! De vet knappt vad vi gör /.../ Det är en brist. Jag har erbjudit en av handläggarna som arbetar med just ensamkommande barn på överförmyndarnämnden att följa med mig på ett uppdrag precis hela vägen /.../ så att de verkligen får se och sätta sig in i vår situation. Det vill hon jättegärna göra, så hon ska prata med sin chef om det. Allting är så luddigt. (Diana)

6.3.3 Migrationsverket i X kommun

Vid besöket hos Migrationsverket får jag veta att i uppdraget som gäller för denna myndighet ingår att handläggningstiden för ett utredningsärende ska vara max tre månader. Idag går detta inte att genomföra i praktiken. Det beror bland annat på att regler har förändrats, att det kommer fler ensamkommande barn än vad verket tidigare har räknat med och att det har skett omorganiseringar inom myndigheten, vilket innebär att det idag är mycket färre personer än tidigare som handlägger de ensamkommande barnen.

Följande är ett av svaren som jag får på min fråga om hur lång tid ett handlägningsärende kan ta, från det att ett barn anländer till Sverige till det att barnet får stanna eller inte:

Sedan första juli, i och med att den nya organisationen kom till och vi inte har tillräckligt med resurser och inte kan arbeta på det sätt som vi behöver arbeta på, så tar det mycket, mycket längre tid /.../ Vi ligger än så länge på sex månaders handläggningstid, men det kommer inte att stoppa där /.../ nu ska vi väl kanske få lite mer resurser som gör att vi kan arbeta på det sätt som vi behöver /.../ men för närvarande så ser det ut som att det kan ta minst åtta, nio månader med ett handlägningsärende. (Fanny)

Ytterligare något som påverkar handläggningstiderna är, enligt Greta, att reglerna för åldersprövningen har ändrats. Detta innebär att det idag är fler vuxna personer som skrivs in som minderåriga än jämfört med tidigare, eftersom ungefär 99 % av de ensamkommande barnen som söker asyl saknar identitetshandlingar. Socialstyrelsen håller nu på att utarbeta nya riktlinjer som ska gälla för en del av åldersprövningen. Elin, som också arbetar inom Migrationsveket, berättar för mig att idag görs i stort sett ingen åldersprövning, eftersom det tidigare mycket kritiserade bedömningssystemet nu har lagts ner och ännu inte har ersatts av något nytt.

”Vi hade ju större möjligheter att kunna /.../ få fram om det var ett barn eller inte genom det material som vi hade tidigare, med handröntgen, tandröntgen och över huvud taget en genomgång av barnet så att säga /.../ Nu får vi väldigt många som är i spannet 20-25 år som vill vara 16 år.” (Fanny)

Greta hoppas att det snabbt ska komma ett nytt åldersprövningssystem, för just nu anser hon att situationen är ohållbar och de som drabbas värst är de som verkligen *är* barn.

När det handlar om att ta reda på hur riskerna för ett ensamkommande barn ser ut i dess hemland, angående till exempel förföljelse eller om barnet har andra behov av skydd, utgår asylhandläggarna ifrån landrapporter och den praxis som finns. Någon internationell direktkontakt förekommer inte, förutom lite samarbete med olika ambassader. Idag är det tid och pengar som styr och begränsar det internationella samarbetet när det gäller till exempel efterforskningar om ett barns familjesituation. Asylhandläggarna säger; att på ett sätt kan detta begränsade efterforskningsarbete drabba barnet, men samtidigt så *har* de flesta barn föräldrar. Enligt asylhandläggarna är det inte så att alla barn bara har trillat ner här i Sverige från ingenstans, utan någon har arrangerat resan hit. Barnen är ivägskickade av olika anledningar

som bland annat kan innebära ett uppdrag för dem. En del barn önskar inte själva att bli hitskickade, utan har, enligt asylhandläggarna, stora krav på sig att skaffa sig ett uppehållstillstånd och en hög utbildning som inte är anpassad till barnets tidigare förkunskaper.

Fanny och Greta berättar om att de har gått olika kurser som är speciellt inriktade för dem som handlägger barnärenden inom verket. De anser att dessa har varit ett bra tillskott i arbetet med barnärenden.

6.3.4 Att förena verksamhetsuppdraget med barnets bästa

När jag till vissa av mina intervjupersoner hinner ställa frågan; hur de upplever att kombinera myndighetens uppdrag med barnets intressen/barnets bästa, menar Björn att det alltid kan göras mer för barnen, men nu har de ju trots allt tak över huvudet och mat för dagen. Om man jämför internationellt sett så är det, enligt Björn, få länder som har den materiella standard som Sverige har gällande mottagandet av ensamkommande barn. Björn menar också, att det är ju trots allt ute i anvisningskommunerna som det så kallade riktiga mottagandet ska ske.

Som svar på min ovanstående fråga säger Greta på Migrationsverket, att som representanter för en myndighet får de se till de lagar som ska följas. Det fungerar ju inte med att handläggaren ger ett barn uppehållstillstånd för att denna tycker synd om barnet.

Enligt Greta så är det en svårighet att veta barnets bästa, och det skulle vara förmätet av henne att tro att hon skulle kunna veta det. Ett uppehållstillstånd i Sverige innebär inte att lyckan är gjord för ett barn. Detta förklarar Greta med att det är viktigt för ett barn att ha kontakt med föräldrarna. Greta berättar vidare att de barn som har fått uppehållstillstånd här, de saknar sina föräldrar, och utredningar visar att cirka 95 % av de barn som har fått uppehållstillstånd, de mår dåligt. Detta med barnens hälsotillstånd beror, enligt Greta, självklart också på tidigare händelser i deras liv. De flesta av dagens handläggningsärenden är enligt Greta inte så känsliga, och för att detta uttryck inte ska missförstås, förklarar hon det med att många av de barn som idag kommer till Sverige saknar egna asylskäl, det vill säga de flyr inte ifrån något krig. Däremot så kan de ha levt under svåra ekonomiska förhållanden, instabilitet i hemlandet eller ha råkat ut för andra saker, som gör att barnen själva väljer att bli ivägskickade för att försöka få en bättre framtid, eller att barnen sänds iväg utifrån familjens val. Greta menar att vissa av dessa ärenden kan vara väl så känsliga, som om barnen hade flytt ifrån ett krig. I

samband med detta säger Greta också att det är felaktigt att benämna alla barn som kommer ensamma hit till Sverige för flyktingbarn. Den korrekta termen är *asylsökande* barn. Här hänvisar Greta till utlänningslagen. Fanny berättar att när ett barn har skickats hit av föräldrarna av endast ekonomiska skäl, utan att dess hemland är krigshärjat, ska barnet skickas tillbaka till sina föräldrar. Detta förklarar Fanny med, att enligt barnkonventionen ska barn vara tillsammans med sina föräldrar där dessa finns. Barn ska, enligt Fanny, inte vistas ensamma i något annat land.

Enligt Fanny är det inte fler barn som idag får avslag på sina asylansökningar än jämfört med tidigare. Jag får veta att det är det rådande världsläget som huvudsakligen avgör om ett barn har rätt till asyl eller inte. De barn som har asylskäl får uppehållstillstånd och klassas som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. Barn beviljas också uppehållstillstånd, permanent eller tillfälligt sådant, om det finns synnerliga skäl för detta eller om ett verkställande av barnet till dess hemland inte går att genomföra.

6.3.5 Vad kan och bör förbättras för (de ensamkommande) barnen?

Jag frågar mina intervjupersoner vad som kan och bör förbättras för de ensamkommande barnen. Anna, på avdelningen för arbete och integration i mindre stad, svarar att det bör läggas mer tid på att träffa flyktingbarnen enskilt, där det handlar om att utreda och följa upp dem bättre än vad som sker idag. De bör också arbeta mer aktivt med fritidssysselsättningar för barnen. Att detta som bör göras inte sker, beror bland annat på tidsbrist kopplat till brister i personaltäthet. Diana som god man och Elin som mottagningshandläggare på Migrationsverket, anser båda att familjehemsutredningarna för de ensamkommande barnen bör generellt sett kunna förbättras. De menar att idag sker familjehemsutredningarna för de ensamkommande barnen mer lättvindigt än för de, så att säga, svenska barnen. Både Diana och Elin tycker att det är extra viktigt att Socialtjänsten gör en ordentlig utredning av till exempel ett släktinghem, som ett eventuellt familjehem för barnet, innan en placering där sker. Detta anser de bör ske med tanke på barnets bästa, genom att försöka undvika ytterligare trauman för det redan utsatta barnet. Diana och Elin menar att de vuxna släktingarna kan till exempel ha nog med sig själva efter en eventuell flykt ifrån hemlandet, med allt vad den innebär. Diana vill, utifrån sin erfarenhet som god man inom större stad, poängtera att bristerna angående dessa familjehemsutredningar gäller främst för Y kommun i större stad.

6.4 Tema tre – Betraktelser av ändring i lag (1994:137)

I detta tredje och sista tema av mitt empiriska material, berättar intervjupersonerna om hur de ser på lagändringen som har skett den 1 juli 2006, angående lag (1994:137), om mottagande av asylsökande med flera (LMA). Lagändringen innebär att ansvaret för de ensamkommande barnen fördelas mellan stat och kommun. Migrationsverket behåller det övergripande ansvaret för mottagandet av barnen, vilket betyder att verket svarar för prövningen av barnens asylärenden och sluter överenskommelser med kommuner om att bli anvisningskommun för ensamkommande barn. Att vara anvisningskommun innebär att vara vistelsekommun, och ansvara för barnens boende och omvårdnad enligt Socialtjänstlagen.

De flesta av intervjupersonerna uttrycker att det är lämpligare och naturligare att kommunerna ansvarar för omhändertagandet av barnen, i stället för att Migrationsverket ska ha även den rollen. De menar att kompetensen och sårkunskaen ligger hos kommunerna, när det gäller att psykosocialt omhänderta barn. Elin, som mottagningshandläggare på Migrationsverket, anser samtidigt att det idag saknas erfarenhet och kunskap ute i kommunerna när det gäller att bemöta just de ensamkommande barnens särskilda behov. För övrigt är dessa intervjupersoner eniga om, att för barnens bästa är det bra att dela upp och tydliggöra de olika ansvarsområdena mellan stat och kommun. De menar att det är till det bättre för barnen om asylhandläggningen sker för sig och omsorgsdelen för sig.

”Barnen ska med lätthet kunna anförtro sig åt ansvariga vuxna angående olika problem. Barnen kanske vill diskutera sina asylproblem, vilket ju inte alltid var lämpligt för dem att göra med den personal som fanns på Migrationsverkets egna boenden”. (Diana)

Björn, som ansvarig för de ensamkommande barnen i X kommun, är en av de intervjupersoner som sympatiserar med lagändringens intentioner, men för att lagändringen ska kunna genomföras i praktiken, menar Björn att regering och riksdag inte bara kan delegera ansvarstagande utan att tilldela resurser för detta ansvar.

”Om man ska baka en kaka så måste man ha tillgång till köket, så enkelt är det.” (Björn)

Greta och Fanny, som asylhandläggare för de ensamkommande barnen på Migrationsverket, menar att det spelar ingen roll om det är Migrationsverket eller kommunen som ansvarar för barnens boende och omvårdnad, men de tycker att barnen har fått det sämre och är de stora

förlorarna genom den nya lagändringen. Även om lagförslaget skulle fungera som det är tänkt, anser de att barnen kan komma att skickas kors och tvärs över Sverige.

Asylhandläggarna säger avslutningsvis; att när Migrationsverket hade hand om barnens boenden, vilka låg i anslutning till verket, hade den egna personalen kontakt med barnen, vilket innebar att verket visste mer om barnen. Detta i sin tur kunde göra att utredningsarbetet gick snabbare.

7 Analys

Här nedan följer min analys av det empiriska materialet, med utgångspunkt främst ifrån de teoretiska perspektiven.

Vad som tydligt framkommer gällande främst de ensamkommande barnen, som av de flesta intervjupersonerna benämns som flyktingbarn, är att det verkar saknas resurser av olika slag för att kunna arbeta rättssäkert och enligt principen om barnets bästa, gällande rådande lagar, uppdrags- och målsättningsdirektiv. Migrationsverkets uppdrag, med målsättningen att ett utredningsärende ska ha en handläggningstid på max tre månader, går inte att idag genomföra i praktiken, då det saknas resurser i form av handläggningpersonal. Flyktingavdelningens uppdrag för de ensamkommande barnen inom X kommun, är att vara ankomstkommun under högst ett par dygn. Anledningen till att detta inte fungerar rent praktiskt, är att det saknas anvisningskommuner att sända barnen vidare till, vilket antas bero på för låg statlig ersättning för uppdragets utförande. Detta kan vi tolka som att det saknas resurser ute i landets kommuner till att ta emot de ensamkommande barnen. Diana, som god man, tror att bristerna gällande att snarast tillsätta en god man åt ett barn, bland annat för dess rättssäkerhet, kan bero på överbelastning inom en eller flera myndigheter, vilket vi också kan tolka som bland annat resursbrister av olika slag. Även Anna, inom Socialtjänsten i mindre stad, uttrycker att flyktingbarnen där inte i tillräcklig utsträckning får det individuella stöd som de på olika sätt, enligt uppdragsbeskrivningen, bör ha för sin samhällsintroduktion och integrering. Detta beror enligt Anna bland annat på resursbrister i form av tid och personal. Elin, som mottagningshandläggare för de ensamkommande barnen på Migrationsverket, berättar att bristen på tid gör att efterforskningsarbetet, som handlar om barnets återvändande till hemlandet, sker efter det att ett barn har fått avslag på sin asylansökan, istället för att detta arbete sker, som det enligt Elin bör göra, under asylprocessens gång.

Sannerstedt (2002) menar att en tillämpare av ett politiskt beslut bör ha tillräckligt med resurser för att kunna genomföra beslutet rent praktiskt. Utifrån detta perspektiv kan vi förstå att det uppstått implementeringsproblem inom ovanstående myndigheter, då vi kan göra tolkningen att det saknas resurser av olika slag för att kunna och/eller vilja genomföra lagändringar och uppdrag, som är kopplat till i första hand de ensamkommande barnens bästa, på olika sätt.

Enligt Lipsky är det närbyråkraterna som rent praktiskt utformar de politiska besluten inom sitt verksamhetsområde, där de har stor handlingsfrihet (Sannerstedt, 2002). Offentliga tjänstemän är oftast överhopade av arbetsuppgifter, vilket får till följd att arbetet utförs till viss del utifrån prioriteringar och rutiner (ibid.). Charles Tillys modell innebär att varje verksamhet skapar sina egna regler och improvisationer för hur implementering ska ske (Hall & Löfgren, 2006). Vi kan se att dessa tre teoretiska perspektiv samspelar och passar in på den gode mannens antagande, att överbelastning inom de olika myndigheterna i kombination med inställningen; att barnen inte ska stanna i X kommun, kan vara orsak till att ett ensamkommande barn inte får en god man inom det snaraste. Utifrån dessa ovanstående tre perspektiv kan vi även förstå hur ett avslag på en asylansökan från ett barn kan ske innan Migrationsverket tagit reda på om, och hur, barnet kan tas omhand i sitt hemland, av till exempel föräldrar, släktingar eller sociala myndigheter, istället för att det sker så som det enligt mottagningshandläggaren på Migrationsverket bör göra, det vill säga under själva asylprocessen. Vi kan anta att mottagningshandläggarens förklaring om tidsbrist kan bero på hög arbetsbelastning.

Enligt Rädda Barnen kritiserar bland andra barnombudsmannen och barnläkarföreningen Migrationsverkets ovetenskapliga metoder gällande åldersbedömningar av barn (Brendler-Lindqvist, 2004). Mot bakgrund av ovanstående teoretiska perspektiv; att närbyråkraterna praktiskt utformar de politiska besluten genom att de skapar sina egna regler för hur dessa ska genomföras, samt att offentliga tjänstemän oftast har för hög arbetsbelastning, med följderna att arbetet utförs enligt rutin och prioriteringar, kan vi förstå asylhandläggarnas okritiska inställning till det tidigare använda åldersprövningssystemet.

Implementeringsperspektiven top-down och bottom-up framträder vidare tydligt i det empiriska materialet. Uppifrån och ned-perspektivet utgår från politikernas avsikter, medan nedifrån och upp-perspektivet utgår från tjänstemännens relativt handlingsfria praktiska

arbetspolicy (Sannerstedt, 2002). Detta kan vi alltså se stämmer överens med Tillys resonemang om implementering, det vill säga att de politiska avsikterna anpassas alltid till det lokala sammanhanget/kontexten med sina regler och improvisationer (Hall & Löfgren, 2006). Enligt Hall och Löfgren (2006) kan det formella hierarkiska top-down-perspektivet uppfattas som orealistiskt inom många verksamhetsområden. Sannerstedt (2002) menar att förhållandet mellan politikerna som beslutsfattare och de relativt självständiga tjänstemännen som tillämpare, bör betraktas som en respektfull förhandlingsrelation mellan två självständiga parter, där politikerna styr genom övertalningsförsök i stället för att ge order. Vad gäller ändringen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera (LMA), har kommunerna ett val att tacka ja eller nej till att bli vistelsekommun för ensamkommande barn. Här kan vi, utifrån ovanstående perspektiv, förstå att detta inte handlar om ordergivning, utan om en förfrågan från beslutsfattarna via Migrationsverket. X kommun är en av de kommuner som har tackat nej till att bli vistelsekommun för ensamkommande barn. Björn, som ansvarig för flyktingavdelningen för de asylsökande ensamkommande barnen och ungdomarna i X kommun, uttrycker att det behövs högre ersättning från staten för denna ansvarsdelegering; att bli vistelsekommun. Björns uppfattning om denna ansvarsdelegering och hans kommentar; ”Om man ska baka en kaka så måste man ha tillgång till köket”, kan vi tolka som att Björn betraktar uppifrån och ned-styrningen här som orealistisk.

Att de ensamkommande barnen i X kommun är placerade på institutioner för och tillsammans med SoL- och LVU-placerade barn och ungdomar med invandrarbakgrund, passar in på Tillys ovanstående resonemang, om att de politiska avsikterna anpassas alltid till sitt lokala sammanhang med dess regler och improvisationer (Hall & Löfgren, 2006). Vi tolkar det som att Björn, som ansvarig för de ensamkommande barnen i X, ser dessa placeringar av barnen som relativt väl fungerande nödlösningar/improvisationer i det rådande ”kaotiska” läget i X som ankomstkommun. Att så många barn har blivit kvar under lång tid i X kommun bör rimligtvis innebära en överhopning av arbetsuppgifter för flyktingavdelningen där. Enligt Sannerstedt (2002) betyder en överhopning av arbetsuppgifter att tjänstemännen i direktkontakten med till exempel klienter tvingas att utföra arbetsuppgifter enligt prioriteringar och rutin, i stället för att vid arbetets utförande ha möjlighet att professionellt se till varje individs specifika behov. Utifrån detta perspektiv kan vi förstå att barnen, som kommer ensamma från andra länder och som inte har hunnit med att behovsutredas, placeras ihop med andra invandrarbarn. Enligt Clara på Rädda Barnen menar personal på ett av ankomstkommunens institutionsboenden, att de inte riktigt hinner med att aktivera de

ensamkommande barnen, då de i första hand är anställda för att ta hand om de SoL- och LVU-placerade barnen. Utifrån det ovanstående teoretiska perspektivet; att hög arbetsbelastning innebär rutin och prioritering vid arbetets utförande, kan vi även förstå att personalen på institutionsboendet tvingas att prioritera vissa arbetsuppgifter.

Enligt Lennart Lundquist (1998) har den offentliga tjänstemannen ett ständigt ansvar vid utförandet av sitt offentliga uppdrag, den komplexa uppgiften att ta hänsyn till upprättade lagar, sina överordnade chefer och samhällsmedlemmarnas behov. Detta innebär att som offentlig ämbetsman i lika hög grad beakta både demokrati- och ekonomivärden vid arbetets utförande (ibid.). Utifrån dessa perspektiv kan vi göra tolkningen att uppgiften som demokratins väktare inte alltid är helt enkel att hantera, vilket också framgår på olika sätt av det empiriska materialet. Enligt asylhandläggarna på Migrationsverket får de som myndighetsrepresentanter se till de lagar som ska följas. De, eller åtminstone en av dem, anser att det är svårt att veta ett barns bästa, och asylhandläggaren menar vidare att det inte fungerar att utfärda ett uppehållstillstånd utifrån känslomässiga skäl, det vill säga för att hon som myndighetsperson tycker synd om barnet. Asylhandläggarnas beslut om uppehållstillstånd eller avvisning för ett barn, grundar sig på barnets berättelse kopplat till generella landrapporter och tidigare praxis. På grund av ekonomiska och tidsmässiga begränsningar sker det, enligt asylhandläggarna, knappt någon internationell direktkontakt för deras del, angående att ta reda på ett ensamkommande barns olika slags specifika skyddsbehov. Utifrån Lundquist (1998) ovanstående perspektiv kan detta begränsade efterforskningsarbete tolkas som att asylhandläggarna har att ta hänsyn till sina överordnade chefers ekonomiska direktiv. Vi kan även göra tolkningen att de generella landrapporterna inte säger något om ett barns specifika situation, så som till exempel familjesituationen, och att detta i kombination med det begränsade internationella efterforskningsarbetet innebär att det läggs ett stort ansvar på barnet, eller ungdomen, att under utredningssamtalet tydligt kunna redogöra för bland annat sin familjesituation i hemlandet. Detta för att en rättssäker utredning ska kunna ske, som inte bara handlar om uppehållstillstånd på grund av asylskäl, utan även på grund av andra skäl.

Rädda Barnen menar att inom Migrationsverket finns uppfattningen att de flesta ensamkommande barn har föräldrar i hemlandet, som är kapabla till och har möjlighet att ta hand om sina barn (Brendler-Lindqvist, 2005). Liknande resultat visar min empiri. Asylhandläggarna anser att det begränsade internationella efterforskningsarbetet kan drabba barnet på ett sätt, men samtidigt menar de att de flesta barn *har* föräldrar i hemlandet.

Lipsky menar att när tjänstemännen själva utformar den offentliga politiken, handlar det om innehållet i en verksamhet (Sannerstedt, 2002). Beslutsfattarna kan, genom att tilldela en offentlig verksamhet resurser i form av tjänster eller besluta om omorganisering och personalutbildning, indirekt styra verksamhetens förutsättningar för att implementering ska kunna ske (ibid.) Utifrån detta perspektiv kan vi betrakta det som, till att börja med, asylhandläggarna på Migrationsverket berättar om; att de antagligen ska bli lite fler personal för att kunna utföra sina uppdrag, som bland annat handlar om att ett utredningsärendes handläggningstid inte ska överstiga tre månader. Asylhandläggarna berättar även om att de har fått viss utbildning i att handlägga barnärenden. De tre intervjupersonerna på Migrationsverket och Björn som ansvarig på flyktingavdelningen för de ensamkommande barnen i X kommun, berättar om att lagändringen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera (LMA) har inneburit omorganiseringar hos de båda myndigheterna. Enligt modern organisationsteori styrs offentliga verksamheter av kulturbestämda regler och handlingsrutiner, vilket innebär att verksamheterna är komplexa och tröggörliga. Detta kan i sin tur innebära att implementering tar lång tid (Sannerstedt, 2002). Enligt detta teoretiska perspektiv kan vi tolka det som att implementeringsproblem har uppstått i samband med ovanstående lagändring, som innebär omorganiseringar inom och mellan statliga och kommunala verksamheter, så som Migrationsverket och Socialförvaltningen.

Implementeringsproblem kan uppstå om det politiska beslutets tillämpare ogillar detta. Det är inte ovanligt att politiska beslut ogillas av dem som ska och förväntas utföra dessa (Sannerstedt, 2002). Ogillandet kan handla om att ett politiskt beslut ses och uppfattas som olämpligt, till exempel på grund av lokala förutsättningar och behov. Vi kan tolka det som att Björn inom flyktingavdelningen i X kommun ogillar beslutet, att kommunerna ska ta över boende- och omsorgsansvaret för de ensamkommande barnen från staten, med anledning av den låga ersättning som tilldelas för detta åtagande. Björn uttrycker att det inte går att köpa en vårdplats till ett ensamkommande barn för den ersättning som staten erbjuder. Vi kan dessutom tolka Björns uppfattning om den låga ersättningen från staten, för att bli anvisningskommun, enligt Lundquist (1998) perspektiv. Detta perspektiv handlar om att rollen som demokratins väktare kan innebära att tjänstemän anser ett politiskt beslut som opassande i förhållande till verksamhetens syfte, vilket betyder att Björn kan anse att de ensamkommande barnen inte har möjlighet att få ett adekvat omhändertagande av Socialförvaltningen till den låga statliga ersättningen.

Enligt Sannerstedt (2002) kan tillämparen av ett politiskt beslut även befinna sig i en omgivning som ogillar beslutet, vilket kan innebära implementeringsproblem. Vi kan enligt detta perspektiv förstå att implementeringsproblem har uppstått i X kommun, i fråga om att bli anvisningskommun för de ensamkommande barnen, genom att kommunen enligt Björn inte var intresserad av att ta emot fler flyktingar, med anledning av ökade kostnader i samband med detta. Detta ointresse från X kommun, att ta emot fler flyktingar, kan vi tolka utifrån Lundquist (1998) perspektiv, som handlar om att den offentliga sektorns främsta intresse idag är att spara pengar, i stället för att värna om det goda för individen.

I denna analysdelens avslutning, kan vi göra tolkningen att ingen av intervjupersonerna tycks anse att det är direkt opassande med ansvarsfördelningen av de ensamkommande barnen mellan stat och kommun, enligt ändring i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera. Tvärtom, kan vi uppfatta det som att i stort sett alla förstår syftet med lagändringen, det vill säga att barnet ska få det bättre, och därav ser positivt på ändringen, under förutsättning att den också verkligen *fungerar* i praktiken. Sannerstedt (2002) anser att det bör finnas *förståelse* hos offentliga tjänstemän som tillämpare av politiska beslut, för att implementeringsproblem ska undvikas.

Vilja till och förståelse för ett politiskt beslut kan skapas genom politiska uttalanden som inte direkt syftar till att styra tillämparna av beslutet, utan syftet med uttalandet är att framkalla idéer och påverka tillämparnas tankar och känslor i fråga om ett visst politiskt område, som till exempel de ensamkommande barnen (Sannerstedt, 2002).

8 Avslutande diskussion

När mina intervjupersoner beskriver hur de tolkar sitt uppdrag gällande de ensamkommande barnen, anser jag att alla på olika sätt lyfter fram ett barnperspektiv som mer eller mindre innebär en strävan att försöka se till barnens bästa.

Min studie visar att trots syftet och intentionerna med att förbättra de ensamkommande barnens situation i Sverige, genom bland annat ändringen i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), så har detta till största delen inte skett i praktiken, utan situationen tycks snarare på sätt och vis ha förvärrats för barnen. Enligt min uppfattning har barnen hamnat i kläm mellan stat och kommun, då dessa parter tycks vara oeniga om vad som är en

lämplig ekonomisk ersättning, för att ett väl fungerande ansvarstagande av barnen ska kunna ske. Min studie visar på att implementering av lagändringen inte har skett bland annat med anledning av att kommunerna antagligen behöver högre ersättning från staten, för att kunna och vilja bli en anvisningskommun. Sannerstedt (2002) skriver angående implementeringsteorin att förhållandet mellan beslutsfattare och relativt självständiga tjänstemän, som tillämpare av politiska beslut, bör betraktas som en förhandlingsrelation. Om det krävs förhandlingar mellan stat och kommun för att ett lämpligt ansvarstagande av de ensamkommande barnen ska kunna ske, anser jag att under denna förhandlingsprocess, som dessutom verkar sakna tidsperspektiv, är det främst de ensamkommande barnen som betalar ett högt pris. Detta sker, enligt min uppfattning, genom ”att livet stannar upp” för barnen under lång väntan i ovisshet över vem som i framtiden kan och vill välkomna dem, som redan är så utsatta. Om samhället av olika anledningar nu inte försöker att kosta på sig ett ”ordentligt” omhändertagande av barnen, menar jag att det troligtvis ”biter sig själv i svansen”. Risken är stor att vi i ett längre samhällsekonomiskt perspektiv får betala dyrt för att försöka kompensera de omhändertaganden av barnen, som nu inte sker så som de bör göra.

Enligt tidigare forskning finns det brister i utredningar, som handlar om att placera ensamkommande barn i familjehem (Bergström, 2002). Liknande berättar några av intervjupersonerna i större stad, det vill säga att en del släktinghem inte utreds enligt barnets bästa. Detta kan, enligt implementeringsteorin, bland annat bero på det vanligt förekommande fenomenet inom ”människobehandlande” offentliga verksamheter; överbelastning av arbetsuppgifter (Sannerstedt, 2002), och innebär, enligt min uppfattning, brister angående barnets rättssäkerhet. Enligt barnkonventionens artikel två har alla barn oavsett etnisk bakgrund rätt till likvärdiga villkor, vilket innebär diskrimineringsförbud vid familjehemsplaceringar.

Den gode mannen berättar om, att hennes arbetsgivare Överförmyndarnämnden inte har så stor kunskap om vad uppdraget som god man för de ensamkommande barnen praktiskt innebär. Även detta kan förklaras med att myndigheten kan vara överhopad av arbetsuppgifter på grund av personalbrist, vilket *inte* är till de ensamkommande barnens bästa, enligt min bedömning.

Den svenska utlänningslagen, anser jag, är ett uppsatsämne för sig, men jag kan ändå inte låta bli att reagera på och ställa mig frågande till det som asylhandläggaren inom Migrationsverket

uttalar: att de flesta ärenden idag gällande de ensamkommande barnen är inte så känsliga, med anledning av att barnen inte flyr ifrån något krig. När det gäller ett ärendes känslighetsgrad, så menar jag att det beror på ur vilket eller vilka perspektiv man väljer att betrakta detta. De flesta barnen kommer, enligt Migrationsverket själva, idag och sedan några år tillbaks ifrån Irak. I stort sett dagligen sedan USA:s invasion av Irak har vi kunnat lyssna till hur nyheterna på Sveriges Television rapporterar om det pågående och upptrappade kriget i landet, som innebär ökande omfattningar av vålds- och terroråd, där främst den oskyldiga civilbefolkningen drabbas, ofta med dödlig utgång. Under dessa, enligt min betraktelse, svåra och känsliga förhållanden, det vill säga under det samtida senmoderna terrorkriget, förstår jag att delar av krigets målgrupp, det vill säga civilbefolkningen i samhället, anser sig "tvingade" att försöka finna en relativ trygghet i Europa.

De intervjuade asylhandläggarna menar att när Migrationsverket tidigare hade hand om både de ensamkommande barnens boenden, vilka rent geografiskt låg i närheten av Migrationsverket, och barnens omsorg, så hade verket mer information om barnen, vilket kunde innebära att utredningsprocessen gick snabbare. Min reflektion angående detta uttalande av asylhandläggarna är, att ändringen i lag (1994:137) kom till bland annat med anledning av att det ansågs vara till *nackdel* för de ensamkommande barnen att en och samma myndighet skulle ansvara för deras utredningsärenden, boende och omsorg. De övriga intervjupersonerna tycks vara eniga om att ur ett barnperspektiv är den relativt nya ändringen i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera, till det bättre för barnen, om denna verkligen fungerar i praktiken. Lagändringen innebär uppdelat ansvar mellan stat och kommun, där asylhandläggningen sker för sig hos Migrationsverket medan boende- och omsorgsdelen sköts av kommunerna, som bör vara mer lämpade att psykosocialt omhänderta barn.

Till sist är min önskan och förhoppning att stat och kommun inom det snaraste kan komma överens om vad som är en lämplig ersättning, för att ett väl fungerande omhändertagande av de ensamkommande barnen ska kunna ske. Jag önskar och hoppas dessutom på att landets 290 kommuner, också inom det snaraste, ska ha möjlighet och vilja att sinsemellan fördela ansvaret till att välkomna de ensamkommande barnen, som förmodligen är i mycket stort behov av detta.

9 Källförteckning

Andersson, Gunvor (2000) ”Barnen i socialt arbete – en maktlös grupp?” I Meeuwisse, Anna, Sunesson, Sune och Swärd, Hans (red.): *Socialt arbete – En grundbok*. Stockholm: Natur & Kultur

Angel, Birgitta och Hjern, Anders (2004) *Att möta flyktingar*. Lund: Studentlitteratur

Barnombudsmannen (2006) (elektroniskt)

www.bo.se hämtat 2006-12-20

Bergström, Malin (2002) D-uppsats: *Sveriges ensamkommande barn – En studie av konstruktionen ”flyktingbarnet”*. Linköping: Linköpings universitet

Brendler-Lindqvist, Monica (2004) *Att möta de ensamkommande barnen*. Stockholm: Rädda Barnen

Brendler-Lindqvist, Monica (2005) *Vem tar ansvaret för de ensamkommande barnen?* Stockholm: Rädda Barnen

Hall, Patrik och Löfgren, Karl (2006) *Politisk syrning i praktiken*. Malmö: Liber

Halvorsen, Kate (2006) ”Skydd till flyktingar” (elektroniskt)

www.unhcr.se hämtat 2006-12-23

Holme, Idar Magne och Krohn-Solvang, Bernt (1997) *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studetlitteratur

Juhlén, Karin (2003) *Ensamkommande barn – en kartläggning i Sverige*. Stockholm: Rädda Barnen

Lagnebro, Lillemor (1994) *Finska krigsbarn*. Umeå: Umeå universitet

Lomfors, Ingrid (1996) *Förlorad barndom - återvunnet liv*. Göteborg: Göteborgs universitet

Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur

Migrationsverket (2006) ”Ensamkommande barn” (elektroniskt)

www.migrationsverket.se hämtat 2006-12-27

Nohrstedt, Linda (2006) *Uppsala nya tidning* 2006-11-26 (elektroniskt)

http://www2.untdistribution.se/avd2/1,3908,MC=75-AV_ID=555153,00.html?from=sectionlinks75

hämtat 23.12.23

Regeringen (2006) Regeringskansliet (elektroniskt)

www.regeringen.se

<http://www.regeringen.se/sb/d/5216/a/37521#item37521>

hämtat 2006-12-27

Repstad, Pål (1999) *Närhet och distans – Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund:

Studentlitteratur

Rimsten, Eva (2006) ”*Jag vill bli som Kofi*” – *Ensamkommande barn i Sverige ur ett rättighetsperspektiv*. Visby: Books-on-Demand

Sannerstedt, Anders (2002) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”. I

Bo Rothstien (red.): *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*.

Stockholm: SNS Förlag

Thurén, Torsten (1997) *Källkritik*. Stockholm: Liber AB

UNHCR (2006) ”Skydd till flyktingar” (elektroniskt)

www.unhcr.se hämtat 2006-10-21

Bilaga 1

Intervjuguide till myndigheterna

Informera om konfidentialitet

Namn? Verksamhet? Befattning?

Hur länge har du arbetat här?

Vad är ert (denna verksamhets) uppdrag gällande de ensamkommande flyktingbarnen?

Vad går ditt arbete ut på?

Hur upplever du att det praktiska arbetet fungerar utifrån den relativt nya ändringen i lagen (1994:137) om mottagandet av asylsökande m.fl. (MLA), gällande de ensamkommande flyktingbarnen, vilken handlar om att Migrationsverket som övergripande ansvariga för barnen ska sluta ansvarsöverenskommelser med kommuner?

Vad tycker du om lagändringen?

Hur upplever du det att kombinera ert (verksamhetens) och ditt uppdrag med barnets intressen?

Anser du att barnperspektivet inom er verksamhet stämmer överens med barnkonventionen?

Sett ur ett barnperspektiv, vad i er verksamhet angående de ensamkommande barnen, anser du kan och bör förbättras?

Bilaga 2

Intervjuguide till god man

Informera om konfidentialitet

Namn? Arbetsgivare? Befattning?

Hur länge har du arbetat som god man?

Vad är ditt uppdrag som god man för de ensamkommande flyktingbarnen?

Vad går ditt arbete ut på?

Finns det tydliga instruktioner från din arbetsgivare om vad ditt uppdrag innebär?

Har du någon gång blivit erbjuden en utbildning för ditt uppdrag som god man av din arbetsgivare?

Hur lång tid kan det ta innan du tillförordnas som god man åt ett ensamkommande barn, från det att barnet anlänt till Sverige?

Hur upplever du att det praktiska arbetet fungerar utifrån den relativt nya ändringen i lagen (1994:137) om mottagandet av asylsökande m.fl. (MLA), gällande de ensamkommande flyktingbarnen, vilken handlar om att Migrationsverket som övergripande ansvariga för barnen ska sluta ansvarsöverenskommelser med kommuner?

Vad tycker du om lagändringen?

Har du tillräcklig information om varje barns individuella utsatthet?

Hur upplever du att den relativt nya lagen om god man (per 1 juli 2005) fungerar i praktiken?

Anser du att de kommunala och statliga myndigheternas (Överförmyndarnämndens, Socialförvaltningens och Migrationsverket) barnperspektiv stämmer överens med barnkonventionen?

Sett ur ett barnperspektiv, vad i hela mottagningsprocessen (från det att ett barn anländer till cirka ett par år framåt) angående de ensamkommande barnen, anser du kan och bör förbättras?

Bilaga 3

Intervjuguide till Rädda Barnen

Informera om konfidentialitet

Namn? Befattning?

Hur länge har du arbetat för Rädda Barnen?

Vem är Rädda Barnens uppdragsgivare, enligt er (organisationens) egen syn?

Vad är Rädda Barnens ”uppdrag” gällande de ensamkommande flyktingbarnen?

Vad går ditt arbete ut på?

Hur upplever du att de ensamkommande barnen tas emot och tas omhand av ansvariga inom stat och kommun, från det att de anländer till Sverige till och med att de introduceras här, oavsett om de får stanna eller ej?

Hur upplever du att stat och kommun idag klarar av att utföra sina uppdrag, enligt den relativt nya ändringen som har skett i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (MLA), gällande de ensamkommande flyktingbarnen, vilken handlar om att Migrationsverket som övergripande ansvariga för barnen ska sluta ansvarsöverenskommelser med kommuner?

Enligt Rädda Barnen så är det idag färre ensamkommande flyktingbarn som får uppehållstillstånd i Sverige än jämfört med tidigare. Vet du vad detta kan bero på?

Anser du att olika aktörer inom stat och kommun, så som t.ex. Migrationsverket och Socialtjänsten, arbetar utifrån ett barnperspektiv som stämmer överens med barnkonventionen?

Sett ur ett barnperspektiv, vad i olika handläggningsprocesser inom Rädda Barnen, Migrationsverket och Socialtjänsten kan och bör bli bättre?