

Det ensamkommande barnets bästa

En studie om efterlevandet av FN:s barnkonvention vid
mottagandet av ensamkommande barn

Abstract

The amount of unaccompanied refugee children arriving to Sweden has been drastically increasing over the last five years. In all work concerning children, Sweden has undertaken itself to comply with international agreements as the Convention on the Rights of the Child. This thesis concerns how international treaties can be complied on a local level within the states of the conventions.

This case study aims to describe how municipalities within Skåne län in Sweden, comply with the Convention on the Rights of the Child in the reception of unaccompanied refugee children. It also aims to explain the variables which cause the different levels of compliance. In this research the reception will imply both municipalities' decisions of whether a contract of receiving will be signed or not, and municipalities' actual reception of these children.

The research is operated through qualitative methods, mainly by interviews. The empiric is further on analysed with the assistance of compliance and implementation theories. Through analyze the result is reached that municipalities without a contract of receiving fails in many areas to comply with the convention. Municipalities with an actual reception succeed better with the implementation of the treaty even though there are some deficits in the compliance.

Key words: ensamkommande barn, mottagande, FN:s konvention om barnets rättigheter, efterlevande, implementering, Skåne län, kommuner

Words: 9 977

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Syfte och frågeställningar	1
1.1.1	Syfte	1
1.1.2	Frågeställningar	2
1.2	Avgränsningar	2
1.3	Definitioner	3
1.4	Metod och material	3
1.5	Teorier kring efterlevnad och implementering	3
1.6	Disposition	4
2	En bakgrundsbild	5
2.1	FN:s konvention om barnets rättigheter	5
2.2	Mottagandet av ensamkommande barn.....	6
3	Studiens metodologiska ramverk	7
3.1	Metodologiska överväganden	7
3.2	Etiska övervägningar.....	7
3.3	Val av intervjustrategi och övrigt material	8
3.4	Val av intervjupersoner	8
3.5	Intersubjektivitet, validitet och reliabilitet	9
4	Teoretiska ansatser kring efterlevnad och implementering	10
4.1	Efterlevnad av internationella överenskommelser	10
4.2	En implementeringsteori	11
4.3	Operationalisering	13
4.3.1	Barnkonventionen som begrepp.....	13
4.3.2	Nivåer av efterlevnad	14
5	Efterlevnad av barnkonventionen vid mottagandet av ensamkommande barn	15
5.1	Barnkonventionens efterlevande i kommuners beslut kring mottagandet	15
5.1.1	Beslutet om att inte skriva avtal	15
5.1.2	Beslutets förhållande till barnkonventionen	16

5.1.3	FN, den svenska staten och kommuner utan avtal	18
5.1.4	Kommuners beslut om att skriva avtal.....	19
5.2	Barnkonventionens efterlevande i det faktiska mottagandet av ensamkommande barn	20
5.2.1	Skydd mot diskriminering.....	20
5.2.2	Beaktandet av barnets bästa i beslut	20
5.2.3	Barnets rätt till liv och utveckling.....	21
5.2.4	Barnets rätt till att få sin röst hörd.....	23
5.2.5	Kommunernas vilja, förståelse samt kapacitet till efterlevnad	23
6	Sammanfattning.....	26
	Referenser.....	28
	Litteratur	28
	Artiklar.....	28
	Dokument och rapporter	29
	Rättsliga dokument	29
	Internetkällor.....	29
	Intervjumaterial.....	30
	Bilaga	31
	FN:s konvention om barnets rättigheter	31
	Intervjufrågor till politiker i kommun som inte skrivit avtal om mottagande	32
	Intervjufrågor till politiker i kommun som skrivit avtal om mottagande	33
	Intervjufrågor till ansvarig tjänsteman i kommun som skrivit avtal om mottagande.....	34
	Intervjufrågor till personal på boende i kommun som skrivit avtal om mottagande.....	35

1 Inledning

Antalet ensamkommande barn som söker asyl i Sverige har ökat drastiskt sedan sommaren 2006. Under år 2010 anlände 2393 asylsökande ensamkommande barn till Sverige och lika många beräknas anlända under år 2011. För tillfället råder en stor och akut platsbrist för ensamkommande barn, vilket innebär ett hårt tryck på de nio ankomstkommunerna där i dagsläget över 500 barn väntar på att bli anvisade till kommuner med avtal om mottagande, s.k. anvisningskommuner. Idag har 206 av Sveriges 290 kommuner ett gällande avtal om mottagande av ensamkommande barn i form av antingen platser eller ett visst antal barn (Dir. 2011:9, s. 5, Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar – maj 2011, s.1-3, 8 samt Migrationsverkets hemsida 1).

Att ta emot barn som kommer utan varken förälder eller närstående är ett stort ansvar som de svenska kommunerna genom lagstiftning blivit utsedda till att axla (Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar 2011, s. 3). Dessutom har Sverige inte bara genom nationell lagstiftning, men även genom sina internationella överenskommelser, åtagit sig att i allt nationellt arbete som berör enskilda barn följa särskilda normer och stadgar kring barnets rättigheter. *FN:s konvention om barnets rättigheter* (härefter även refererad till som ”barnkonventionen”) är ett av dessa internationella åtaganden, vilken också ska efterlevas vid kommuners beslut kring mottaganden av ensamkommande barn samt i det faktiska mottagandet (SÖ 1990:20, s. 1).

1.1 Syfte och frågeställningar

1.1.1 Syfte

Utifrån den läsning som jag gjort i ämnet är min uppfattning att det finns en brist på teorier och befintliga studier kring hur internationella normer och överenskommelser, som t.ex. FN:s konvention om barnets rättigheter, konkret kan efterlevas på en regional och lokal nivå inom stater. Mig till synes verkar de flesta teorier behandla efterlevande av internationella åtaganden främst ur ett statligt perspektiv.

Syftet med denna studie är därmed att, genom en kvalitativ fallstudie av kommuner inom Skåne län, försöka ge en bild av hur barnkonventionen efterlevs på en mer lokal nivå i samband med kommunernas mottagandet av ensamkommande barn. I uppsatsen ämnar jag att beskriva vilken nivå av

efterlevnad som kommunerna uppnår i deras belysning kring mottagandet samt i det faktiska mottagandet av dessa barn. Vidare är syftet med studien att förklara vilka faktorer som påverkar de olika uppnådda nivåerna av efterlevande. Min avsikt med studien är inte att dra generella slutsatser om Skåne län som helhet eller om kommuner utanför länet, utan att skapa en förståelse för hur barnkonventionen efterlevs i de specifika kommuner som varit föremål för undersökningen.

1.1.2 Frågeställningar

- *Vilken nivå av efterlevande av FN:s konvention om barnets rättigheter uppnår kommuner i beslutet om mottagandet av ensamkommande barn och hur kan denna nivå förklaras?*
- *Vilken nivå av efterlevande av FN:s konvention om barnets rättigheter uppnår kommuner i det faktiska mottagandet av ensamkommande barn och kan denna nivå förklaras?*

1.2 Avgränsningar

Mitt val att skriva om ensamkommande barn gjordes utifrån den uppmärksamhet som media haft för den svenska situationen av platsbrist som råder för denna grupp av barn. Ett annat tidigt val var att begränsa mig till en internationell överenskommelse. FN:s konvention om barnets rättigheter var ett naturligt val i samband med studiet av ensamkommande barn, eftersom det är en konvention där barnet står i centrum från första till sista stadga.

Därefter avgränsade jag min studie till att beröra Sveriges mottagande av ensamkommande barn. Valet av Sverige gjordes utifrån praktiska skäl som möjligheter till kommunikation då jag ämnade använda kvalitativa metoder som intervjuer i min studie. Eftersom det är kommunerna i Sverige som bär ansvaret för uppehållet för de ensamkommande barnen var en ytterligare avgränsning till att endast studera kommuner givna.

I denna uppsats har jag vidare valt att låta kommuner inom Skåne län vara föremål för min fallstudie. Valet av Skåne län har sin grund i framför allt det praktiska skälet att jag ville kunna utföra så många intervjuer som möjligt på plats och då befann sig skånska kommuner inom ett rimligt avstånd. Eftersom det inte varit möjligt att utföra intervjuer med varje enskild kommun har jag vidare inom länet avgränsat min undersökning till åtta specifika kommuner. Representationen av kommuner i studien innefattar de fyra anvisningskommuner (vilka benämns A-D) som under år 2010 skrivit avtal om att ta emot flest ensamkommande barn i länet samt de fyra kommuner (vilka benämns E-H) inom länet som enligt Migrationsverket valt att under samma tid inte skriva avtal om att ta emot ensamkommande barn (Intervju nr. 1 samt Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar – oktober 2010, s. 3). De fyra senaste kommunerna är avvikande i den

bemärkelsen att de är de enda kommunerna inom Skåne län som under 2010 inte sa ja till att skrivit avtal.

Avgränsningen av kommuner till de fyra som tar emot flest inom länet gjordes med önskan om att påverkan och erfarenheten av att ta emot ensamkommande barn skulle vara störst i dessa kommuner och att intervjumaterial därmed skulle kunna bli givande att analysera. Kommunerna är lika analysenheter i det avseendet att de skrivit avtal om att ta emot flest ensamkommande barn under 2010 och därmed även beaktas som representativa för mottagandet inom Skåne län.

1.3 Definitioner

Ensamkommande barn: "[...] barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare" (Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., 1§, pkt. 3).

Mottagandet: I denna studie omfattar begreppet "mottagande" både kommunernas beslut huruvida de skrivit avtal om mottagande av ensamkommande barn eller inte samt det faktiska mottagandet av ensamkommande barn som bedrivs av de kommuner som valt att skriva avtal.

1.4 Metod och material

Eftersom det finns en brist på studier av hur kommuner lever upp till FN:s barnkonvention vid mottagandet av ensamkommande barn, har jag som forskare genom en fallstudie på kommuner i Skåne län och med intervjuer själv tagit fram större delen av den empiri som studien bygger på. För att komplettera empirin har jag utöver intervjumaterialet använt mig av bl.a. tidningsartiklar, rapporter och policydokument.

1.5 Teorier kring efterlevnad och implementering

I studien kommer jag att analysera empirin utifrån teorier kring efterlevnad av internationella överenskommelser utformade av Petrice R. Flowers samt Abram Chayes och Antonia Handler Chayes. För att kunna mäta olika nivåer av efterlevnad har jag skapat en modell som representerar tre olika nivåer av efterlevnad. För att bättre kunna förstå efterlevandet på en lokal nivå, kommer jag

även att använda mig av en implementeringsteori framtagen av Lennart Lundquist. Utifrån implementeringsteorin försöker jag även förklara vilka faktorer som påverkar de olika nivåerna av efterlevnad som kommunerna uppnår i samband med mottagandet av ensamkommande barn.

1.6 Disposition

I det andra kapitlet ges läsaren en bakgrundsbild över FN:s konvention om barnets rättigheter samt över kommunernas roll i mottagandet av ensamkommande barn. I tredje kapitlet följer en redogörelse för det metodologiska ramverk som studien förhåller sig till och i det fjärde kapitlet presenteras den teori som jag kommer att använda mig av i analysen av studiens empiri samt hur jag ämnar operationalisera mina begrepp med teorin. Presentationen av empirin och en analys av denna utförs därefter i kapitel fem och avrundas med en sammanfattning i kapitel sex där även förslag på vidareforskning ges.

2 En bakgrundsbild

I syfte att öka förståelsen av studien för läsaren ges i följande kapitel en kortfattad bakgrundsbild av FN:s konvention om barnets rättigheter samt en beskrivning av kommunernas roll i mottagandet av ensamkommande barn i Sverige.

2.1 FN:s konvention om barnets rättigheter

Den 20 november år 1989 i New York antogs FN:s konvention om barnets rättigheter. I juni år 1990 ratificerade Sverige barnkonventionen, vilken kom att träda i kraft i september redan samma år (SÖ 1990:20, s. 1). I Sverige utgör barnkonventionen inte en direkt tillämplig lag men är genom ratificeringen ändå folkrättsligt bindande. Detta innebär att alla gällande svenska lagar och författningar skall tolkas i analogi med konventionens stadgar samt att vid stiftandet av nya lagar och författningar skall hänsyn tas till konventionens bestämmelser (SOU 2010:5, s. 60 samt SOU 2007:34, s. 47). Rättigheterna i barnkonventionen gäller för alla barn i det land som skrivit under konventionen och det är landets regering som erhåller det yttersta ansvaret för att konventionen efterlevs (FN:s konvention om barnets rättigheter 2009, s. 4-5, art. 2). Nedan följer en sammanfattning av de fyra artiklar som utgör grundstommen för barnkonventionen enligt the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) (FN:s konvention om barnets rättigheter 2009, s. 4 samt UNICEF's hemsida 1, 070511).

- *Artikel 2 - Att alla barn har samma rättigheter och lika värde.* Artikeln betonar alla barns rätt till att skyddas mot all form av diskriminering på grund av bl.a. ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationella, etniska eller sociala ursprung, börd eller ställning i övrigt (Art. 2, pkt. 1, FN:s konvention om barnets rättigheter).
- *Artikel 3 – Att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut.* Artikeln betonar att barnets bästa ska vara det viktigaste vid alla åtgärder som rör detta (Art. 3, pkt. 1, FN:s konvention om barnets rättigheter).
- *Artikel 6 – Att alla barn har rätt till liv och utveckling.* I artikeln stadgas att ”Konventionsstaterna skall till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling” (Art. 6, pkt. 2, FN:s konvention om barnets rättigheter).

- *Artikel 12 – Att alla barn har rätt att säga sin mening och få den respekterad.* Artikeln påpekar barnets rätt till att i förhållande till ålder och mognad få uttrycka sig i frågor och i förfaranden som rör denne (Art. 12, pkt. 1-2, FN:s konvention om barnets rättigheter).

2.2 Mottagandet av ensamkommande barn

I juli 2006 trädde en ny lagändring i kraft i syfte att förbättra mottagandet av ensamkommande barn. Den nya förändringen innebar att kommuner övertog ansvaret för de ensamkommande barnens boende, eftersom kommuner ansågs bäst kunna möta dessa utsatta barns behov. Kommuner ska med andra ord se till att ensamkommande barn erhåller boende samt det stöd och den hjälp som socialtjänsten föreskriver (Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar 2011, s. 3).

Samtliga kommuner i Sverige kan bli en s.k. ankomstkommun, vilket innebär en kommun i vilken det asylsökande barnet ger sig till känna för en svensk myndighet. Ankomstkommunen ansvarar för att bl.a. ge barnet ett tillfälligt boende tills dess att Migrationsverket anvisar barnet till en anvisningskommun med vilken det finns en överenskommelse. I dagsläget finns det huvudsakligen nio ankomstkommuner i Sverige (Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar 2011, s. 4 samt Aktuellt om ensamkommande barn – april 2011, s. 8).

Anvisningskommunen övertar ansvaret från ankomstkommunerna för barnets boende och omsorg under tiden som barnets asylansökan prövas. Om barnet erhåller uppehållstillstånd ansvarar även anvisningskommunen för barnets integration och ytterligare insatser under barnets uppväxt samt för efterforskning om var barnets familjemedlemmar finns. Mottagandet av ensamkommande barn sker framför allt antingen genom att kommuner skriver avtal om ett antal platser på gruppboenden för såväl asylsökande barn som för barn som beviljats uppehållstillstånd, eller att kommuner skriver avtal om ett visst antal barn, vilka placeras i familjehem. Kommuner som skriver avtal erhåller statlig ersättning för utgifter i samband med mottagandet av ensamkommande barn (Aktuellt om ensamkommande barn – april 2011, s. 3 samt Migrationsverkets hemsida 2).

3 Studiens metodologiska ramverk

I detta avsnitt presenteras det metodologiska ramverk som ligger till grund för denna studie samt motivering av de metodologiska val som gjorts under studiens gång.

3.1 Metodologiska överväganden

Utifrån mitt vetenskapsteoretiska perspektiv i denna studie har jag valt att göra en beskrivande samt förklarande fallstudie. Studien är vidare av intensiv eller kvalitativ karaktär, vilket innebär att jag som forskare försöker förstå verkligheten utifrån människors egna perspektiv (Torell m.fl. 2007, s. 11). De fakta som jag kommer att presentera i uppsatsen är ett resultat av en samverkan mellan mig och de enheter som jag undersökt. Förståelsen för hur barnkonventionen efterlevs kommer med andra ord att skapas genom mitt egna samt de olika analysenheternas perspektiv.

Att göra kvalitativa analyser ger möjligheten att på ett varierande sätt beskriva ett fenomen. En kvalitativ studie kan vidare även betraktas som ett första led i en kunskapsprocess. Utan kunskaper om fenomenet och dess kvalitét är en kvantitativ studie inte relevant. (Lantz 2007, s. 34). Eftersom det finns en brist på omfattande studier kring hur kommuner i Sverige lever upp till barnkonventionen vid mottagandet av ensamkommande barn, anser jag att en kvalitativ och mer djupgående studie kring ämnet skulle kunna vara av betydelse. Förhoppningsvis kan en kvalitativ studie bidra till att öppna upp för möjligheter till kvantitativa studier inom ämnesområdet.

3.2 Etiska övervägningar

I samband med intervjuerna har jag strävat efter att förhålla mig till tre specifika etiska riktlinjer. Den första riktlinjen är informerat samtycke, vilket innebär att undersökningsspersonen deltar på frivillig basis, samt får information om bl.a. studiens syfte och upplägg (Kvale m.fl. 2009, s. 87). För att följa denna riktlinje har jag inför varje intervju tydligt presenterat syftet med min studie för intervjupersonen. Vidare har jag valt att låta samtliga intervjupersoner samt analysenheterna förbli anonyma i enlighet med den etiska riktlinjen om konfidentialitet, vilket betyder att anonymitet ska råda kring privata uppgifter om forskningsdeltagarna (Ibid., s. 87–88). Min förhoppning har varit att anonymiteten

även ska bidra till ett öppet samtal där intervjupersonen kan känna sig bekväm i sina uttalanden. Den tredje riktlinjen som jag försökt följa är att undvika att identifiera mig så pass mycket med intervjupersonerna att tolkningen sker genom dennes perspektiv i stället för genom mitt (Ibid., s. 90–91). Principen har jag eftersträvat genom att hålla en viss form av distansering till de analysenheter och intervjupersoner som utgör en del av studien.

3.3 Val av intervjustrategi och övrigt material

Eftersom kommuners efterlevande av barnkonventionen inte är speciellt väl utforskat har jag själv behövt skapa större delen av den empiri som ligger till grund för studien och dess analys. Då syftet är att göra en kvalitativ studie för att kunna förstå fenomenet utifrån olika aktörers perspektiv, har jag valt att genomföra intervjuer med centrala aktörer inom ramen för kommuners mottagande av ensamkommande barn. Intervjuerna är av respondentkaraktär, vilket innebär att jag som forskare försökt att komma åt människors egna uppfattningar om olika företeelser, vilka i denna studie gäller barnkonventionen och mottagandet av ensamkommande barn (Esaiasson m.fl. 2007, s. 291).

Jag har använt mig av den semistrukturerade intervjuformen, vilken är en kombination av den strukturerade och den öppna intervjun. I en strukturerad intervju bestäms kontexten av intervjuaren och frågorna är fasta medan i en öppen intervju bestäms kontexten av de svarande och frågorna är vida (Lantz 2007, s. 30–33). Fördelen med den semistrukturerade intervjuformen är att den ger mig som forskare möjlighet att vara strukturerad i den bemärkelsen att jag har en tydlig uppfattning om vad jag vill få ut av intervjun men samtidigt vara flexibel i valet av frågorna.

Förutom strategiska intervjuer har jag valt att komplettera empirin med rapporter, lagstiftning, artiklar samt policydokument som är aktuella inom ramen för mottagandet av ensamkommande barn.

3.4 Val av intervjupersoner

I urvalet av personer att intervjua har jag utgått från principen om centralitet, vilket innebär att man gör sitt urval baserat på vilka personer som är viktiga centrala källor (Esaiasson m.fl. 2007, s. 291). Följande intervjuer har gjorts:

- Politiker (kommunens kommunalråd eller ordföranden i kommunens socialnämnd), *åtta intervjuer* på plats och via telefon, kommunerna A-H. Intervjuerna har gjorts i syfte att se till vilka grunder som föranlett beslut kring mottagande av ensamkommande barn och om dessa är förenliga med barnkonventionen.

- Tjänstmän (samordnare eller integrationssekreterare), *två intervjuer* på plats, kommunerna A och B. Intervjuerna har gjorts i syfte att förstå hur de tjänstemän som är ansvariga för mottagandet upplever att det fungerar i praktiken.
- Personal på boende, *fyra intervjuer* på plats, kommunerna A-D. Intervjun har gjorts i syfte att förstå hur dem som arbetar i närmast kontakt med barnet upplever att mottagandet fungerar i praktiken.
- Länsansvarig på Migrationsverket, *en intervju* via telefon. Intervjun har gjorts i syfte att uppnå en förståelse för hur Migrationsverket ser på kommunernas avtal om mottagande om ensamkommande barn.

3.5 Intersubjektivitet, validitet och reliabilitet

Genom att i uppsatsen tydligt presentera samt redogöra för material, metod och för olika val strävar jag efter att min kvalitativa studie ska uppnå bästa möjliga nivå av intersubjektivitet. En aspekt som kan påverka graden av intersubjektivitet är den anonymitet som jag tilldelat de specifika personer samt kommuner som varit föremål för min studie. Här har den etiska aspekten prioriterats framför graden av intersubjektivitet.

För att studien ska anses ha god kvalitet bör även aspekterna validitet samt reliabilitet beaktas. Validitet är frånvaron av systematiska mätfel vilket innebär att man har mäter det man har för avsikt att mäta (Teorell m.fl. 2007, s. 55–59). God validitet vill jag uppnå genom god redogörelse för vad jag ämnar mäta och visa detta genom intervjuerna. Reliabilitet kan beskrivas som frånvaron av osystematiska mätfel och kan vara svårt att uppnå vid intervjuer eftersom det är lätt att få med godtyckliga uppfattningar om verkligheten i dessa. Det är viktigt för mig som forskare att var medveten om detta problem och försöka vara så tydlig som möjlig i vilka kriterier som finns för t.ex. frågeställningar och tolkning av material (Ibid., s. 56–57, 59).

4 Teoretiska ansatser kring efterlevnad och implementering

I följande text kommer jag att redogöra för teorier kring hur stater lever upp till sina internationella åtaganden. Därefter presenteras den implementeringsteori som jag kommer att använda mig av för att bättre kunna analysera efterlevandet av barnkonventionen på lokal nivå.

4.1 Efterlevnad av internationella överenskommelser

Efterlevnad i avseendet av internationella överenskommelser innebär enligt många vetenskapsmän att stater handlar i enlighet med internationella normer. Stater kan anta normer, genom bl.a. ratificering av fördrag och konventioner och de kan t.o.m. vidta specifika åtgärder efter påtryckningar av omvärlden. Petrice R. Flowers hävdar utifrån ett konstruktivistiskt perspektiv i sin bok *Refugees, Women, and Weapons: International Norm Adoption and Compliance in Japan* att normer (t.ex. mänskliga rättigheter) kan betraktas att bli efterlevda först när en stats identitet blivit rekonstruerad så att normerna erhållit status av att vara självklara (Flowers 2009, s. 16, 20). Efterlevnad handlar således om en identifikationsprocess. Författaren menar att trots att inte alla nivåer av efterlevnad kräver att en stat genomgår en identitetsförändring är det en förutsättning för att en stat ska uppnå full efterlevnad. Även om en stat implementerat internationella normer, kan det ändå finnas hinder till att dessa efterlevs genom t.ex. vag lagstiftning, brist på bindande lagstiftning eller att samhället eller tjänstmän inte anser att överenskommelsen är legitim (Ibid., s. 20, 23).

De båda författarna Abram Chayes och Antonia Handler Chayes lyfter i sin artikel *On Compliance* fram tre viktiga perspektiv på varför det kan vara problematiskt för stater att leva upp till sina internationella överenskommelser. Det *första perspektivet* belyser hur det, många gånger, vaga och otydliga språket i de internationella överenskommelserna leder till att parterna kan tolka t.ex. en konvention i enlighet med deras eget intresse. De olika sociala, ekonomiska och politiska förhållandena förändras ständigt och det är svårt för de som författar internationella överenskommelser att förutse vid vilka specifika frågor och i vilka specifika kontexter som t.ex. en konvention kommer att appliceras i. Ett mer generellt språk leder till fler tolkningsmöjligheter, vilket innebär att det är lättare att nå politisk konsensus kring överenskommelsen (Chayes m.fl. 1993, s. 188-189).

Det *andra perspektivet* innefattar problematiken kring hur stater och olika parter har en varierande grad av förmåga att faktiskt leva upp till sina internationella åtaganden. Grundtanken med en internationell överenskommelse i form av t.ex. en konvention är att avtalet ska påverka staters eller icke-statliga aktörers beteenden. I vissa fall kan stater sägas uppfylla en överenskommelses kriterier om den t.ex. vidtagit de lagstiftande samt administrativa åtgärder som krävs för att ett ansvar ska kunna utkrävas. Åtgärderna kräver inte bara politisk vilja, utan även t.ex. budgetresurser och byråkratiska förutsättningar, vilket gör att även en del utvecklade västerländska stater kan ha problem med att leva upp till en konventions målsättning (Ibid., s. 193–194).

Utifrån det *tredje perspektivet* visar Chayes m.fl. på problematiken med reglerande överenskommelser som syftar till att över tid komma till rätta med större internationella problem. Författarna menar på att ett tvärsnitt på en specifik tidspunkt huruvida en part lever upp till sina internationella åtaganden kan därmed vara missvisande. Ett extremt fall på en internationell överenskommelse som innebär en tidsförskjutning från det att avtalet antas tills att det efterlevs är överenskommelser som syftar till att skydda mänskliga rättigheter. Chayes m.fl. betonar att trots att många av dessa avtal ratificerats är ett efterlevande inte givet. Samtidigt som vissa stater, trots att de ratificerat, inte alls verkar för att leva upp till sina internationella åtaganden kring mänskliga rättigheter, har det även funnits olika förväntningar på vad ett efterlevande innebär hos de parter som ändå kan betraktas som engagerade i avtalen. De internationella avtalen kring mänskliga rättigheter har skapats, för att på en obestämd tid åstadkomma en process som leder till beteendeförändring, i enlighet med de värden som omfattas av överenskommelserna. Detta innebär dock inte att de internationella överenskommelserna endast kan betraktas som eftersträvansvärda. Trots att avtalen kan tyckas referera endast till ideal om det internationella systemet, menar författarna att olika offentliga och privata samhällsaktörers ansträngningar till att arbeta för efterlevande av överenskommelserna om mänskliga rättigheter vittnar om avtalens tvingande innehåll (Ibid., s. 195, 197).

Chayes m.fl. argumenterar vidare för att den stora utmaningen är att få alla aktörer att uppnå en acceptable nivå av efterlevnad av de internationella överenskommelserna. Innebörden av vad en acceptabel nivå är, är komplex och föränderlig i sig och vida omstridd, eftersom en bedömning av huruvida en part lever upp till acceptabel nivå eller inte nästan ofrånkomligt blir en subjektivistisk analys. Tid, kontext, beteende samt typ av avtal är alla variabler som spelar in i avgörandet av vad en acceptabel nivå av efterlevnad är (Ibid., s. 198).

4.2 En implementeringsteori

För att i denna studie kunna analysera hur kommuner lever upp till internationella normer som t.ex. barnets rättigheter, kommer jag att komplettera studiens teoretiska ansats med en implementeringsteori av Lundquist. Valet av att komplettera med en implementeringsteori grundar sig i att denna kan utgöra ett

alternativ till att belysa processer för hur t.ex. politiska beslut förverkligas på en mer lokal nivå än vad teorier kring efterlevnad av internationella normer kan.

Anders Sannerstedt definierar ”implementering” som genomförandet av politiska beslut. Implementeringsproblem innebär därmed att genomförandet av politiska beslut inte sker i enlighet med beslutsfattarnas avsikter (Sannerstedt 2001, s. 18–19). Lennart Lundquist skriver att implementering ”[...] innebär att beslutet realiserar, dvs. förs ut i verkligheten i faktiska åtgärder, nämligen handlingar eller information” (Lundquist 1992, s. 12).

Lundquist är en av de forskare som utformat olika teorier inom ramen för implementering. I sin bok *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach* samt i *Förvaltning, stat och samhälle* lyfter Lundquist fram en teori kring relationen mellan den styrande (A) och den styrde (B) och visar på hur denna relation påverkar resultatet av styrningen. Aktören B besitter egenskaperna *vill*, *förstår* och *kan*. Egenskapen *vill* innebär att B implementerar A:s styrning i varierande grad. Orsaker till att B väljer att inte implementera kan t.ex. bero på att B ogillar politikens innehåll eller form. Det kan också bero på att B inte känner tillit inför det system som A representerar. Att B inte vill verkställa styrningen efter A:s intention är det mest problematiska fallet eftersom ett tvingande av den ovillige att genomföra implementeringen kan även få de som är villiga att börja tveka. (Lundquist 1987, s. 78 samt Lundquist 1992, s. 75–77).

När det gäller att *förstå* innebär denna egenskap att aktör B i varierande grad förstår innebörden av A:s styrande. Bristande förståelse hos B kan bero på att styrningen är otydlig eller ofullständig vilket gör att B kan missförstå den. Vid oförståelse måste A genom upplysning eller utbildning förtydliga styrningens innebörd för B. Med egenskapen *kan* syftar Lundquist på att aktör B till varierande grad kan implementera styrningen från A. Trots att B både förstår styrningen samt vill implementera den, kan verkställandet ändå misslyckas om B inte är kapabel att leva upp till den styrandes intentioner och krav. För att B ska kunna implementera styrningen kan A tillgodose B med olika resurser, som t.ex. utrustning, finanser, organisering, personal, kunskap eller material (Lundquist 1987, s. 77–78 samt Lundquist 1992, s. 76).

Lundquist har betonat att modellen bäst appliceras på studiet av enskilda aktörer och inte på ett kollektiv eftersom den specifika implementeringsmodellen är mycket förenklad. I en organisation ter sig styrningen på en än mer avancerad nivå (Lundquist 1992, s. 75). I brist på mer passande implementeringsmodeller och teorier kommer jag som forskare trots motargumentet ändå att använda mig av Lundquists implementeringsteori som presenterats ovan. Eftersom jag i min studie försöker betrakta kommuner som en enhetlig aktör är min förhoppning att en tillämpning av teorin på denna specifika fallstudie ändå ska vara funktionsduglig och relevant. Jag är dock medveten om att analysen kommer att förenklas i enlighet med teorin.

I denna studie kommer FN tillsammans med den svenska staten utgör aktör A. FN är den organisation inom vilken barnkonventionen utformats, men det är den svenska staten som valt att ratificera konventionen, därmed kommer de båda att betraktas som den styrande aktören. Kommunerna inom Skåne län fyller funktionen som aktör B. Genom att se till relationen mellan aktör A och B samt

till kommunernas egenskaper av vilja, förståelse och kapacitet till att implementera konventionen kan olika nivåer av efterlevande uppnås i samband med mottagandet av ensamkommande barn.

4.3 Operationalisering

4.3.1 Barnkonventionen som begrepp

Begreppet barnkonventionen kommer i analysen att representeras av de fyra grundläggande artiklarna om barnets rättigheter (se 2.1). Nedan följer en beskrivning för hur varje artikel kommer att operationaliseras i analysen, vilka faktorer som jag kommer att se till för att kunna dra en slutsats om vilken nivå av efterlevnad av de olika artiklarna som kommunerna uppnår vid mottagandet av ensamkommande barn.

- *Artikel 2 - Att alla barn har samma rättigheter och lika värde.* Förekomsten eller avsaknaden av diskriminering, främst på grund av barnets status av att vara ensamkommande flyktingbarn, kommer att betraktas som en riktlinje för om artikeln efterlevs.
- *Artikel 3 – Att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut.* Förekomsten eller avsaknaden av en medveten strävan efter att tillgodose barnets bästa i de beslut som tas kring det ensamkommande barnet på såväl politisk som individuell nivå fungerar här som riktlinje i bedömningen.
- *Artikel 6 – Att alla barn har rätt till liv och utveckling.* Här ser jag till om barnet erhåller den utbildning och hälsa som är elementär för dess överlevnad och utveckling. Även barnets möjlighet till fritidsintresse kommer att beaktas.
- *Artikel 12 – Att alla barn har rätt att säga sin mening och få den respekterad.* Barnets möjligheter till att delta i samt påverka beslut och förfaranden som tas kring dem på såväl politisk som individuell nivå kommer att vara riktlinjen för om artikeln efterlevs.

4.3.2 Nivåer av efterlevnad

Efterlevandet av barnkonventionens enskilda grundläggande artiklar kommer vidare att bedömas utifrån tre kategorier som jag utformat och vilka presenteras med sin respektive innebörd nedan.

God efterlevnad – När det gäller mottagandet av ensamkommande barn efterlever kommunen över lag mycket väl den styrning som FN och den svenska staten beslutat om i form av barnkonventionen. Mindre brister i efterlevandet kan förekomma.

Bristande efterlevnad – Det finns större brister i hur kommunen lever upp till barnkonventionen vid mottagandet av ensamkommande barn. Bristerna behöver åtgärdas eller elimineras.

Avsaknad av efterlevande – Kommunen lever inte upp till den styrning om barnkonventionen som FN och den svenska staten beslutat om i samband med mottagandet av ensamkommande barn.

5 Efterlevnad av barnkonventionen vid mottagandet av ensamkommande barn

I följande kapitel presenteras empirin samt utförs en analys av denna utifrån de teoretiska aspekter som ligger till grund för forskningen. Målsättningen med analysen är att svara på studiens frågeställningar. I första delen av analysen skriver jag utifrån studiens första frågesällningen och i andra delen utifrån studiens andra frågeställningen.

5.1 Barnkonventionens efterlevande i kommuners beslut kring mottagandet

Vilken nivå av efterlevande av FN:s konvention om barnets rättigheter uppnår kommuner i beslutet om mottagandet av ensamkommande barn och hur kan denna nivå förklaras?

5.1.1 Beslutet om att inte skriva avtal

Oavsett om de undersökta kommunerna har skrivit avtal eller inte om att bli anvisningskommuner, är det för detta specifika forskningssyfte intressant att se till vilka grunder som föranlett de olika besluten och hur dessa förhåller sig till grundprinciperna i FN:s konvention om barnets rättigheter.

Politikerna i kommunerna E-H har valt att inte skriva avtal om att ta emot ensamkommande barn. I både kommun F och G saknas ett offentligt politiskt beslut kring frågan. Politikern i kommun F menar att frågan inte har lyfts upp för beslut eftersom man ansett att utgången ändå skulle blivit ett nej till att skriva avtal om mottagande av ensamkommande barn. Enligt den intervjuade har kommunen idag redan över 10 % hög arbetslöshet och ett stort utanförskap för invandrare. Därmed skulle de ensamkommande barnen inte få en bra start om de togs emot av kommun F menar politikern. Eftersom kommunen redan tagit emot så många flyktingar under åren menar den intervjuade politikern att man redan har tagit sitt ansvar och hjälpt till och att taket för mottagande av invandrare till kommunen redan är nått (Intervju nr. 9).

I kommun G hävdar politikern att kommunen inte har möjlighet att ta emot ensamkommande barn på grund av kommunens storlek samt att det redan pågått en spontan inflyttning av invandrare under de senaste tio åren, vilket orsakat trångboddhet och brist på bostäder i den lilla kommunen. Den intervjuade

politikern menar att det finns andra kommuner som har större möjligheter att ta emot ensamkommande barn än vad kommun G har (Intervju nr. 10).

I såväl kommun E som i kommun H är beslutet om att inte skriva avtal om ensamkommande barn offentligt taget på politisk nivå. Politikern som intervjuas i kommun E hänvisade beslutet till bakgrunden av att kommunen redan tagit sitt ansvar och hjälpt till med att ta emot flyktingar sen många årtionden tillbaka. I dagsläget har kommunen över 100 flyktingbarn. Politikern menar att det är ett stort ansvar att ta emot ensamkommande barn och kommun E har tänjt på sina resurser och kan inte ge den hjälp som dessa barn behöver (Intervju nr. 3).

Den intervjuade politikern i kommun H anser att grunden för beslutet var brist på resurser. Kommun H har en organisation för flyktingmottagande men mottagandet av ensamkommande barn skulle innebära en annan form av verksamhet och det har kommunen ingen organisation för enligt den utredning som genomfördes i samband med beslutet. Politikern menar att kommunen inte skulle kunna ge en god kvalitet i mottagandet och det skulle bli svårt att lösa det praktiska detaljerna som t.ex. boende för barnen (Intervju nr. 11).

5.1.2 Beslutets förhållande till barnkonventionen

I följande text kommer kommunernas beslut om att inte skriva avtal att analyseras utifrån barnkonventionens grundläggande artiklar 2,3, 6 och 12 i syfte att se till vilken efterlevnadsnivå av konventionen som kommunerna uppnår i samband med sina beslut.

Enligt barnkonventionens artikel 6 stadgas barnets rätt till liv och utveckling. Kommunerna E-H som väljer att inte ta emot ensamkommande barn, oavsett grunder till beslutet, nekar indirekt dessa barn deras grundläggande rättigheter till t.ex. skolgång, hälsa och utveckling. Därmed kan kommunerna E-H anses ha en avsaknad av efterlevnad av artikeln.

Handlingen av att frånsäga sig ansvaret av dessa barn skulle vidare kunna betraktas som en form av diskriminering. Diskrimineringen sker inte främst på grund av barnens ålder, kön eller etniska tillhörighet, utan på grund av barnens tillstånd av att komma till Sverige som flyktingar utan sällskap av varken föräldrar eller nära anhöriga, eftersom det kräver en annan form av organisation för att ta emot dessa barn än andra. Därmed finns även en avsaknad av efterlevande när det gäller barnkonventionens artikel 2 om skydd mot diskriminering.

Likaså skulle jag vilja hävda att artikel 12, om barnets rätt att göra sin röst hörd och bli respekterad för sina åsikter, blir försummad av de kommuner som väljer att inte ta emot ensamkommande barn. Även om ingen kommun, varken de med eller utan avtal, förmodligen frågar dessa barn om deras åsikt i samband med beslutet, är det kanske rimligt att tolka barnens blotta ankomst till Sverige som ett desperat rop på hjälp till överlevnad och utveckling. I intervjuerna med personal på boende för ensamkommande barn i kommunerna A och D berättar personalen att för många av barnen på boendena tog det fler år att ta sig från sitt hemland och ända fram till Sverige. Många barn får arbeta sig sin väg framåt och det är vanligt att barnen blir utnyttjad under resan (Intervju nr. 14 samt 15). Enligt en artikel i

Sydsvenskan har Barn och ungdomspsykiatri (Bup) i en av ankomstkommunerna uppmärksammat hur allt fler barn bli sexuellt utnyttjade på sin flykt till Sverige (*Malmöpsykiatri slår larm till FN*, Sydsvenskan, 310311).

Att barnen utsätter sig för dessa resor för att nå Sverige och även andra länder kan ge en föraning om vilken situation de lämnar bakom sig. Genom att välja att inte ta emot dessa barn skulle jag vilja påstå att kommunerna E-H ignorerar dessa barns röst och vädjan om hjälp till överlevnad och utveckling. Därmed finns det en avsaknad av efterlevande av barnkonventionens artikel 12 i samtliga kommuner.

Trots att kommunerna E-H valt att för närvarande inte ta emot ensamkommande barn hävdar tre av dessa kommuner (E-G) att beslutet faktiskt är taget utifrån barnets bästa (Intervju nr. 3, 9 samt 10). Politikern i kommun G menar att det handlar om att ta emot de ensamkommande barnen på bästa sätt och kan man inte det skall man inte heller skriva avtal (Intervju nr. 10). I kommun H menar dock politikern att kommunens ansvar kan ifrågasättas då de inte hjälper till i den aktuella frågan men samtidigt påpekar den intervjuade att om man inte tar emot på ett bra sätt är det inte heller i enlighet med barnkonventionen (Intervju nr. 11). I intervjun med länsansvarig på Migrationsverket menar den intervjuade på att det ofta i kommuner finns en vilja till att ta emot ensamkommande barn, men att man utifrån brist på möjligheter inte skriver avtal och att det då bör betraktas som att dessa kommuner ser till barnens bästa (Intervju nr. 1).

Kommunerna F och G:s medvetenhet i att tillgodose barnets bästa i beslutet kan dock ifrågasättas eftersom beslutet inte ens tagits offentligt i någon av kommunerna (Intervju nr. 9 samt 10). Ytterligare ett motargument till att kommunernas val av att inte skriva avtal är i enlighet med barnets bästa är att kommunerna genom lagstiftning fått ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn eftersom de bäst anses kunna ta emot dessa (Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar 2011, s. 3). Genom att fränsäga detta ansvar ökar trycket på övriga kommuners mottagande, inte minst på ankomstkommunerna där barnen befinner sig i väntan på placering i anvisningskommun. I brist på platser för barnen i anvisningskommuner tvingas de stanna kvar längre på transitboendena än vad som är tänkt, vilket är negativt för vissa av barnen (Dir. 2011:9, s. 5). Eftersom barnen är medvetna om att transitboendena bara är en hållplats blir det svårt för dem att landa och känna sig trygga där, vilket kan få negativa konsekvenserna på deras hälsa menar intervjuade i kommunerna B och D. Transitboendena är även rörliga, vilket resulterar i att det även blir svårt för barnen att etablera fasta relationer (Intervju nr. 15 samt 4).

Trots att mottagandet hos kommunerna E-H möjligtvis skulle vara bristande, skulle det förmodligen ändå vara bättre än den situation som barnen lämnat bakom sig i sina hemländer eller det mottagande som barnen får när de på grund av platsbrist tvingas bo kvar på transitboenden i ankomstkommunerna. De undersökta kommunerna E-H kan därmed enligt min bedömning, oavsett vilket gott skäl som än anges, anses ha en avsaknad av efterlevande av artikel 3 om att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barnet.

5.1.3 FN, den svenska staten och kommuner utan avtal

Enligt Lundquists implementeringsteori kan den ofullständiga implementeringen av barnkonventionen bero på kommunernas brister i vilja, förståelse eller förmåga till att kunna utföra styrningen (Lundquist 1992, s. 75). Utifrån intervjuerna med politikerna i kommunerna E-H har jag förstått att det framför allt är brist på möjligheter och resurser som t.ex. boende och arbetsmarknad, som resulterat i kommunernas beslut (Intervju nr. 3, 9, 10 samt 11). Lundquist skriver att aktör B kan erhålla olika resurser från A för att implementeringen ska kunna utföras (Lundquist 1992, s. 76). I Sverige ger staten ekonomisk ersättning till anvisningskommunerna för kostnader i samband med mottagandet av ensamkommande barn (Migrationsverkets hemsida 3). Därmed menar flera intervjupersoner att det inte finns någon ekonomisk ursäkt för kommuner att inte skriva avtal om ensamkommande barn (Intervju nr. 8 samt 4). En av dem intervjuade menar på att kommunerna nog inte är tillräckligt informerade om de ekonomiska bidragen de kan erhålla, vilket skulle kunna leda till en oförståelse hos kommunerna i hur de ska kunna ge barnen ett kvalitativt mottagande (Intervju nr. 4). Resursproblem som t.ex. brist på bostäder, organisation och arbetstillfällen löses dock inte över en natt med ekonomiska bidrag, utan kräver förmodligen omprioriteringar och satsningar även inom kommunerna.

Utifrån intervjuerna med kommunerna E-H är min uppfattning vidare att det finns en brist hos kommunerna E-H i förståelse och kunskap kring barnkonventionen och den betydelse som konventionen ska ha i alla beslut som tas kring ett barn. Två av de intervjuade politikerna menar att barnkonventionen inte haft någon inverkan på kommunens beslut om att inte skriva avtal om att bli anvisningskommun (Intervju nr. 10 samt 11). Enligt Lundquist måste aktör A vid oförståelse hos aktör B, göra styrningen tydligare för aktör B genom upplysning eller utbildning (Lundquist 1992, s. 76). Det verkar därmed finnas ett behov av att barnkonventionen lyfts fram tydligare på en lokal nivå, så att politiker inom t.ex. kommuner får en ökad förståelse för konventionens roll och därmed lättare kan implementera dess stadgar i den kommunala politiken. En tydligare betoning på barnkonventionens roll skulle även kunna innebära en förstärkning av konventionens legitimitet hos kommunerna. Flowers menar att om parter inte anser en överenskommelse som tillräckligt legitim kan detta vara en förklaring till varför den efterlevs (Flowers 2009, s. 23).

Hinder till att barnkonventionen efterlevs skulle även kunna bero på konventionens vaga språk, vilket ger större tolkningsmöjligheter för olika parter i hur konventionen ska efterlevas (Chayes m.fl. 1993, s. 189). Men framför allt verkar den ofullständiga implementeringen av barnkonventionen i kommunerna E-H bero på kommunernas bristande kapacitet och möjligheter till att faktiskt ta emot ensamkommande barn. Chayes m.fl. menar på att bl.a. byråkratiska förutsättningar kan resultera i att även västerländska länder kan ha problem med att leva upp till en konvention, trots att staten åtagit lagstiftande samt administrativa åtgärder, vilket Sverige gjort genom ratificering (Chayes m.fl. 1993, s. 194).

En viktig aspekt i sammanhanget är även att det är den svenska staten som ratificerat barnkonventionen och att den svenska regeringen därmed kan ställas som huvudansvariga för att den efterlevs (FN:s konvention om barnets rättigheter 2009, s. 4-5). Trots att en stor del av ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn är lagt på kommunerna att axla är det i dagsläget frivilligt.

Majoriteten av de intervjuade blev tillfrågade vad de själva ansåg som nödvändigt för att fler kommuner ska skriva avtal om mottagande. Flera av dem svarade att det krävs någon form av tvingande regler eller lagstiftning, åtminstone så länge situationen är akut. En av de intervjuade hävdar att alternativet till lagstiftning är att ordna bättre förhållanden i världen (Intervju nr. 13, 14 samt 15). Länsansvarig på Migrationsverket menar dock att det inte är en bra lösning att tvinga kommuner att skriva avtal om att ta emot ensamkommande barn, utan det är en process som måste få mogna fram. Vad man kan göra för att locka fler kommuner att skriva avtal är att använda morötter, vilket staten gjort genom sina ekonomiska bidrag (Intervju nr. 1).

Bristen på tvingande lagstiftning skulle kunna beaktas som en av orsakerna till att kommunerna E-H har svårt att implementera barnkonventionen i beslutet kring avtal (Flowers 2009, s. 23). Enligt den svenska regeringen är den akuta platsbrist på boendeplatser ett resultat av att ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna inte fungerat vad det gäller mottagandet av ensamkommande barn. Som en åtgärd beslutade därmed regeringen i februari 2011 om en utredning kring förslag på reglering som innebär att Migrationsverket ska kunna anvisa ensamkommande barn även till kommuner utan avtal om mottagande. Syftet med utredningen är att bättre kunna tillgodose barnets bästa (Dir. 2011:9, s. 2-3, 6).

5.1.4 Kommuners beslut om att skriva avtal

Kommunerna A-D är fyra av dem kommuner i Skåne län som valt att skriva avtal om mottagande av ensamkommande barn. Genom att skriva avtal visar kommunerna på en vilja till att ta sig an dessa barn och möta med deras behov. Vad det gäller det politiska beslutet att skriva avtal om ensamkommande barn kan dessa kommuner således, ur ett kortsiktigt perspektiv, anses leva upp barnkonventionen av motsatta argument som i de fall kommunerna E-H anses ha en avsaknad av efterlevande av barnkonventionen i sitt beslut om att inte skriva avtal (se 5.1.2). Hur kommunerna A-D vidare lever upp till konventionen, sett utifrån ett längre perspektiv, i det faktiska mottagandet, kommer att behandlas i delkapitlet nedan.

5.2 Barnkonventionens efterlevande i det faktiska mottagandet av ensamkommande barn

Vilken nivå av efterlevande av FN:s konvention om barnets rättigheter uppnår kommuner i det faktiska mottagandet av ensamkommande barn och kan denna nivå förklaras?

5.2.1 Skydd mot diskriminering

Enligt boendepersonal i anvisningskommunerna verkar det inte förekomma några större motsättningar till att barnkonventionens artikel 2 angående diskriminering efterlevs. Den form av diskriminering som enligt boendepersonalen i anvisningskommunerna verkar vara främst förekommande är barnens egna fördomar om varandra på boendet. Motsättningarna bottnar framför allt i att de kommer från antingen olika länder eller från olika regioner inom samma land och att det kan innebära skillnader i språk, kultur och värderingar som t.ex. vilken roll män och kvinnor ska ha i samhället. En av de intervjuade i kommun D säger att det är viktigt att hjälpa barnen till att känna sig trygga och stolta över sin identitet för det finns alltid någon som reagerar på att man inte kommer från Sverige (Intervju nr. 5, 7 samt 15). Ett undantag av diskriminering som en av de intervjuade i kommun B lyfter fram är hur det i början av mottagandet var problematiskt med kontakterna med den lokala vårdcentralen samt med barn- och ungdomspsykiatri (BUP), vilket bl.a. resulterade i att de obligatoriska hälsoundersökningarna som görs när barnen anländer fick göras på annan ort. Den intervjuade menar att de tidigare problemen kan ha berott på brister i förståelse för hur man skulle agera om man t.ex. behöver en tolk eller vart räkningarna skulle faktureras. Med tiden har institutionerna lärt sig hur de ska gå till väga och idag fungerar kontakten med vårdcentralen och BUP mycket bättre enligt intervjupersonen (Intervju nr. 4).

Samtliga undersökta anvisningskommuner anser jag har en god efterlevnad av barnkonventionens artikel 2. De bristerna som finns eller funnits tycks bero på brist på förståelse för allas lika värde, när det gäller attityderna mellan barnen på boendena samt brist på resurser, när det gäller vårdcentralen mottagande av barnen. Problematiken med mottagandet av barnen på vårdcentralen och på BUP i kommun B har blivit löst, därav att även kommun B anses uppnå en god efterlevnad.

5.2.2 Beaktandet av barnets bästa i beslut

Min uppfattning utifrån empirin är att det överlag finns resurser och en hög grad av medvetenhet till att tillgodose artikel 3 om barnets bästa i de beslut som tas kring de ensamkommande barnen i anvisningskommunerna. I kommun A menar

den intervjuade tjänstemannen att har en kommun väl skrivit avtal om mottagande, strävar oftast alla parter efter att barnets bästa ska tillgodoses (Intervju nr. 2). I både kommun B och C har man t.ex. beslutat att omorganisera boendeformen för barnen efterhand för att bättre kunna tillgodose barnets bästa. Det pågår även planer för att starta upp ett boende specifikt för flickor i kommun B i förhoppning om att förbättra boenden miljön för de ensamkommande flickor som anländer till kommunen (Intervju nr. 5 samt 8).

I två av anvisningskommunerna ger man dock exempel på beslut som tagits angående barnen där det funnits brister i hur det specifika barnets bästa beaktats. I kommun D gällde beslutet att en gode man till ett av barnen inte fick fortsätta sitt uppdrag. Beslutet togs av överförmyndaren och barnet blev jätte ledsen. Här menar den intervjuade att det borde förekommit bättre dialog med barnet, med den gode mannen, samt med personalen på boendet för att verkligen klargöra situationen, innan viktiga beslut tas (Intervju nr 15).

I kommun B handlar beslutet om antal timmar svenskaundervisning för de ensamkommande barn som läser gymnasieförberedande utbildning. Enligt den intervjuade tjänstemannen och personalen i anvisningskommunen erhåller de nyanlända barnen alldeles för få undervisningstimmar i det svenska språket per vecka för att barnet ska kunna lära sig svenska bra. En av de intervjuade menar att det från skolans sida finns en brist i förståelse för dessa barns behov, även om de också klart har regler som de måste förhålla sig till (Intervju nr. 4 samt 5). Kritiken mot svenskundervisningen har drivits av flera gode män och vårdnadshavare till barnen och uppmärksammades i media under hösten år 2010. Att barnen har för få schemalagda tider i skolan är problematiskt eftersom barnen inte har erfarenhet av självstudier. De gode männen och vårdnadshavarna hävdar att resultatet av brister inom svenskaundervisningen skulle kunna bli att barnen väljer att inte läsa vidare på gymnasiet, vilket skulle vara ledsamt eftersom utbildningen är så oerhört viktig för deras framtid (*Utbildning för flyktingbarn får kritik*, Helsingborgs Dagblad, 141110). Den intervjuade politikern i kommun B anser dock att kritiken inte är befogad, utan menar att andra ämnen gör att barnen får träna mer på svenska än vad som är schemalagt som rena timmar svenska (Intervju nr.6).

Utifrån empirin skulle jag vilja hävda att kommunerna A, C och D har en god efterlevnad (dock med vissa mindre brister) av barnkonventionens artikel 3, medan kommun B har en bristande efterlevnad med tanke på den problematik som finns med svenskaundervisningen på gymnasienivå. Problematiken verkar främst bero på skolans begränsade resurser att erhålla barnen tillräckligt med svenskaundervisning, men även en viss mån av oförståelse för barnets bästa skulle kunna anas från skolan samt kommunpolitikernas håll.

5.2.3 Barnets rätt till liv och utveckling

Problematiken med svenskaundervisning i kommun B kan även ses som ett hinder till att kommunen lever upp till barnkonventionens artikel 6 om barnets rätt till liv och utveckling. Utbildning och hälsa är grundläggande förutsättningar för varje

enskilt barns möjlighet till utveckling. För att de ensamkommande barnen ska kunna klara sig i det svenska samhället på ett självständigt sätt, samt dra nytta av de utbildningsmöjligheter som erbjuds, är en god svenskaundervisning oerhört viktigt. Brister i språk och kommunikation kan göra det svårt för barnen att längre fram få jobb, eller vidareutbilda sig på gymnasie- eller högskolenivå, vilket också minskar möjligheterna till jobb och ett drägligt liv. I början fanns även praktiska problem med BUP och vårdcentralen i kommun B, men med tiden har detta problem blivit löst. Enligt de intervjuade fungerar däremot kommunens grundskoleutbildning mycket bra för de ensamkommande barnen. På boendet har man även en trestegsmodell som man arbetar utifrån för att främja barnens utveckling och förmåga att klara sig självständigt i det svenska samhället (Intervju nr. 4 samt 5).

I kommun A anser den intervjuade personalen att barnens fortsatta utveckling väl beaktas i kommunen och att det är därför som skolan har en sådan central roll i planeringen. Barnen får en god utbildning och de som behöver extra resurser erhåller det efter behov. Utbildningsnivån för barnen är individuellt efter kunskaper. En del av barnen har gått i skola i sitt hemland medan andra är analfabeter (Intervju nr. 2 samt 14). Även i kommun C verkar samarbetet med skolorna, vårdcentral samt BUP fungera mycket bra enligt personal på kommunens boende för ensamkommande barn. Boendet har även en god kontakt med olika organisationer och t.ex. idrottsföreningar gör undantag med årsavgifter för att barnen ska kunna betala månadsvis i stället, eftersom alla ännu inte fått besked om uppehållstillstånd (Intervju nr. 7).

Enligt personalen i kommun D har alla olika parter i kommunen verkligen ställt upp i mottagandet av barnen, från kommunalrådet till vaktmästaren. Kommunen har ordnat så att barnen har sommarjobb, vilket jag anser vara mycket positivt för barnens utveckling eftersom de då praktiskt får vara en del av det svenska samhället. Den intervjuade berättar vidare att det fanns klagomål på att barnen fick för lite svenskaundervisning i skolan. Skolan utökade då svenskaundervisningen från tre gånger i veckan till varje dag. Utbildningen har fungerat väldigt bra och skolan är lyhörd för barnens behov och försöker tillgodose dessa. Barnen har också stora valmöjligheter när det gäller fritidsaktiviteter. Vid problem finns det även goda kontakter med BUP (Intervju nr. 15).

Genom studien av anvisningskommunerna anser jag att kommun A, C och D har ett gott efterlevande av barnkonventionens artikel 6. Barnen verkar få en bra utbildning som anpassa efter deras behov samt finns goda kontakter med bl. BUP och de lokala vårdcentralerna. Även fritidsintressen ses som en viktig del för barnens integration. På grund av problemet med svenskundervisningen, som bör beaktas som en viktig del för barnens framtida liv och utveckling, bedöms kommun B ha ett bristande efterlevande av barnkonventionens artikel. Problemet verkar bero på skolans bristande resurser till att erbjuda tillräcklig svenskaundervisning samt egna regelverk som de måste följa. Även en brist på förståelse för barnens behov kan utläsas från såväl skolan som från politiskt håll inom kommunen.

5.2.4 Barnets rätt till att få sin röst hörd

Det finns en stor medvetenhet och vilja kring att de ensamkommande barnen ska få sin röst hörd och respekterad (artikel 12) i kommunerna A-D. I kommun A håller man t.ex. husmöten i respektive språk angående vardagliga saker på boendet. Vikten av att ha ett demokratiskt samarbete med barnen så att de får lära sig att lösa konflikter på ett demokratiskt sätt betonas även på boendet (*"X" och Barnkonventionen* 2011:1). Den intervjuade boendepersonalen i kommunen säger att de uppmuntrar barnen till att diskutera. Många av barnen kommer från mycket auktoritära förhållanden och den intervjuade menar att för att barnen ska kunna effektivt tillgodose sig sina rättigheter måste dem träna sig i att tänka att de finns, vilket inte är givet för alla barn (Intervju nr. 14).

I kommun B visar en av de intervjuade på hur barnen har kontinuerlig kontakt med socialsekreteraren, som tillsammans med barnen planerar barnets framtid. Varje söndag hålls även möten på boendet där barnen får lägga fram sina önskemål (Intervju nr. 5). I intervju med personal i kommun D bekräftas även den viktiga relationen med socialsekreteraren. Tillsammans med socialsekreteraren utarbetas en vårdplan vilken barnet själv är med och utformar. Vidare skrivs en genomförandeplan som barnet själv måste godkänna och skriva under för att planen ska kunna genomföras (Intervju nr. 15). I kommun C hålls även husmöten i vilka barnen får göra sin röst hörd. Sen menar personalen på att barnens gode män också har i uppgift att föra barnens talan (Intervju nr. 7).

Utifrån intervjuerna och övrig empiri skulle jag vilja hävda att anvisningskommunerna som varit föremål för studien, har en god nivå av efterlevnad av barnkonventionen i det faktiska mottagandet av ensamkommande barn. En av de mindre bristerna är åter igen fallet i kommun D där bättre dialog kunde förts med bl.a. barnet i beslutet kring den gode mannen (se 5.2.2). Överlag verkar det dock som om anvisningskommunerna inte har några större brister angående vilja, förståelse eller kapacitet till att efterleva barnkonventionens artikel 12, vilket enligt Lundquist implementeringsteori kan förklara den goda implementeringen av konventionen.

5.2.5 Kommunernas vilja, förståelse samt kapacitet till efterlevnad

Enligt Lundquists implementeringsteori är kommunernas kapacitet, vilja och förståelse för styrningen förutsättningar för en väl utförd implementering (Lundquist 1992, s. 75). Det som är påtagligt gemensamt hos de fyra anvisningskommunerna, är just viljan, den positiva inställningen samt även stoltheten över att vara delaktiga och ta emot ensamkommande barn. Enligt intervjuade i anvisningskommunerna är barnen är ingen form av bistånd utan helt enkelt resurser, vilka kan bidra med mycket till samhället. En av dem intervjuade menar att mottagandet är en långsiktig investering för kommunen. Barnen behövs för Sveriges välfärd eftersom det finns ett behov utav fler unga i landet (Intervju nr. 13 samt 14).

När det gäller barnkonventionen verkar det finnas en större förståelse och medvetenhet hos de intervjuade i anvisningskommunerna, angående det internationella åtagandet i samband med mottagandet av ensamkommande barn, än i jämförelse med de intervjuade i de avvikande kommunerna. På boendet i kommun A finns en detaljerad plan om hur man i det dagliga arbetet på boendet ska sträva efter att leva upp till barnkonventionens stadgar. Dokumentet visar på personalens såväl förståelse för konventionen som på vilja att leva upp till den. Personalen betonar hur viktig konventionen är för verksamheten och menar att hela boendet är uppbyggt utifrån konventionens stadgar och principer ("*X*" och *Barnkonventionen* 2011, s. 1-2 samt Intervju nr. 14).

I både kommun C och D arbetar personalen på boendena för ensamkommande barn efter Socialstyrelsens *Barnets behov i centrum* (BBIC), ett system vilket är tänkt att verka som ett enhetligt hjälpmedel för högre kvalitet i dokumentation och handläggning inom barn- och ungdomsvården. Det framkommer tydligt i dokumentet för BBIC hur barnkonventionens stadgar fått prägla innehållet. I kapitlet för BBIC:s principer betonas hur man i det praktiska arbetet med barnen ska beakta barnkonventionens grundläggande stadgar om barnets bästa och barnets rätt att få sin åsikt respekterad. Även barns utveckling och rätt till lika möjligheter finns med bland principerna för arbete enligt BBIC (Intervju nr. 7, 15 samt Grundbok – Barnets behov i centrum 2006, s. 3, 9, 18-19). Dokumentet på boendet i kommun A tillsammans med BBIC blir tydlig exempel på resurser som både ökar förståelsen och medvetenheten kring barnkonventionen samt utgör ett hjälpmedel för att konventionen bättre ska kunna implementeras i det praktiska arbetet.

I kommun B arbetar man inte utifrån något specifikt dokument som kan reflektera hur man ska arbeta utifrån barnkonventionens stadgar, men personalen menar att barnets bästa alltid står i första rum. De anser att även om man inte hela tiden tänker på konventionen i sig finns dess grundprinciper med som mer naturliga och självklara normer i det dagliga arbetet (Intervju nr. 4 samt 5).

Att konventioners och fördrags normer når status av att vara självklara i ett land är enligt Flowers en förutsättning för ett fullt efterlevande av dessa. Att normerna beaktas som givna är dock ingen garanti för att det ska finnas hinder till att de efterlevs (Flowers 2009, s. 20). Så även om många av barnkonventionens stadgar anses vara mer eller mindre självklara för många av anvisningskommunerna i deras mottagande av ensamkommande barn, finns det svårigheter som gör det svårt att leva upp till dessa principer. Chayes m.fl. tar upp problematiken med att göra ett tvärsnitt av en parts nivå av efterlevnad när det gäller en överenskommelse som är ämnade att bli efterlevd efter en längre tidsperiod, som t.ex. barnkonvention, eftersom resultatet kan vara missvisande (Chayes m.fl. 1993, s. 195).

Det är därför viktigt att ha i åtanke, att trots att de undersökta kommunerna nästan alla brister i efterlevandet av barnkonventionen mer eller mindre, är det en förändring av parter beteende på obestämd tid som är syftet med konventionen. Det finns ingen deadline för när konventionen ska vara fullt efterlevd, utan det är en ständigt pågående process som gäller för alla de parter som är inblandade i frågor och arbete som berör barn. För många av kommunerna är mottagandet av

ensamkommande barn en helt ny organisation i kommunen och därför krävs det tid samt lärdom av egna och andras misstag för att bättre kunna implementera barnkonventionen i mottagandeprocessen. Genom att fortsätta ge kommunerna utrymme att arbeta fram nya lösningar i de problem som kan uppstå i samband med mottagandet, kan förhoppningsvis fler kommuner bli inspirerade till att skriva avtal när de ser att andra kommuner kan tillgodo se barnens bästa i sitt mottagande.

6 Sammanfattning

Genom denna kvalitativa studie har jag som forskare ämnat beskriva vilken nivå av efterlevande av barnkonventionen som kommuner uppnår i deras beslut kring mottagandet av ensamkommande barn samt vilka faktorer som påverkat de uppnådda nivåerna. Syftet har vidare varit att beskriva vilken nivå av efterlevnad av barnkonventionen som uppnås av anvisningskommunerna i det faktiska mottagandet samt förklara vilka faktorer som påverkat de uppnådda nivåerna.

Utifrån empirin har jag bedömt att kommunerna E-H, vilka inte skrivit avtal om mottagande, har en avsaknad av efterlevande av barnkonventionens samtliga grundläggande artiklar. Genom att inte ta emot ensamkommande barn nekar dem dessa barn deras rätt till liv och utveckling (art. 6) i form av bl.a. tillgång till utbildning och hälsovård. Handlingen av att avsäga sitt ansvar för denna specifika grupp av barn kan vidare anses vara diskriminerande (art. 2), då barnen nekas ett mottagande på grund av deras status av att vara ensamkommande flyktingar. Barnens röst kan vidare inte beaktas bli varken hörd eller respekterad (art. 12) av dessa kommuner då barnen inte tas emot i något avseende. Trots att majoriteten av kommunerna hävdar att beslutet är utifrån barnets bästa (art. 3) hävdar jag som forskare motsatsen eftersom jag anser att även ett bristande mottagande skulle vara bättre än den situation som barnen lämnar bakom sig i sina hemländer samt det mottagande som barnen erhåller då tvingas bo kvar på transitboenden i väntan på plats i anvisningskommun. Avsaknaden av efterlevnad verkar huvudsakligen bero på brist på resurser, men även på brist på förståelse för konventionen.

Kommunerna A-D som valt att skriva avtal kan ur ett kortsiktigt perspektiv bedömas ha en god efterlevnad av barnkonventionen då de välkomnar barnen och ställer sig till förfogande för att möta med dessa barns behov. Min bedömning är att samtliga anvisningskommuner ur ett långsiktigt perspektiv, i det faktiska mottagandet, har en god efterlevnad av barnkonventionen vad det gäller skydd mot diskriminering. Kommunerna A, C och D har vidare en god efterlevnad av artikel 6 om barnens rätt till liv och utveckling då barnen kan erhålla en god utbildning och hälsovård samt har möjlighet att utöva olika fritidsintressen. Kommun B har en bristande efterlevnad på grund av problem med att erhålla de äldre barnen en god och tillräcklig svenskaundervisning. Problematiken med skolan resulterar även i att kommun B anses ha en bristande efterlevnad av artikel 3 om barnets bästa, medan kommunerna A, C och D åter igen visar på en god efterlevnad. Samtliga kommuner bedömer jag däremot ha en god efterlevnad av artikel 12 om att låta barnet göra sin röst hörd och bli respekterad för sina åsikter, eftersom kommunerna på många varierande sätt ser till att barnen får vara delaktiga i beslut som tas kring dem i samband med bl.a. husmöten och vårdplaneringar. De problem som kommunerna har i implementeringen av barnkonventionen när det gäller mottagandet av ensamkommande barn, anser jag

främst beror på brist på resurser och i vissa fall även på förståelse. Att uppnå en full efterlevnad av barnkonventionen, om det ens är möjligt, är dock ingen kommun som kan åstadkomma över en natt. Det är i stället en strävan som ständigt bör pågå i det vardagliga arbetet med ensamkommande barn och genom att göra felsteg och uppmärksamma brister samt åtgärda dessa, kan denna grupp av barn som anländer till Sverige förhoppningsvis få ett allt bättre mottagande av kommunerna.

Jag anser att vidare studier av hur kommuner och andra organisationer lever upp till barnkonventionen i mottagandet av ensamkommande barn är högst relevanta på ett såväl lokalt och nationellt som internationellt plan. I fortsatt forskning på lokal nivå av t.ex. kommuner skulle faktorer som kommuners storlek eller partipolitik kunna studeras i syfte att se till vilken verkan dessa har på hur barnkonventionen efterlevs i kommunerna i deras mottagande eller icke-mottagande av ensamkommande barn. På ett mer internationellt plan skulle jämförande studier kunna göras mellan olika länder för att belysa hur olika stater verkar för att leva upp till sina internationella åtaganden inom ramen för arbetet med ensamkommande barn.

Min slutliga förhoppning är att denna uppsats ska få bidra till att göra kommuner, myndigheter samt andra organisationer än mer medvetna om det ansvar de har att tillgodose barnets bästa och barnets rättigheter i mottagandet av ensamkommande barn.

Referenser

Litteratur

- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 3. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Flowers, Petrice, R., 2009. *Refugees, Women, and Weapons: International Norm Adoption and Compliance in Japan*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Lantz, Annika, 2007. *Intervjumetodik*. Upplaga 2. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale, Steinar – Brinkmann, Svend, 2009. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Sannerstedt, Anders, 2001. *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. (Rothstein, Bo, red.). Upplaga 3. Stockholm: SNS Förlag.

Artiklar

- Chayes, Abram – Chayes, Handler, Antonia, 1993. *On Compliance. International Organization*, Vol. 42, No. 2. World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- Tove, Scherman – *Utbildning för flyktingbarn får kritik*, 141110. Helsingborgs Dagblad. <http://hd.se/angelholm/2010/11/14/utbildning-for-flyktingbarn-far/>
- Jens, Mikkelsen – *Malmöpsykiatrin slår larm till FN*, 310311, Sydsvenskan. <http://www.sydsvenskan.se/malmo/article1427771/Malmopsykiatrin-slar-larm-till-FN.html>

Dokument och rapporter

Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar – oktober 2010. Migrationsverket.

Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar – april 2011. Migrationsverket.

Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar – maj 2011. Migrationsverket.

<http://www.migrationsverket.se/info/418.html>

Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, 2011.

Migrationsverket. <http://www.migrationsverket.se/info/418.html>

Grundbok – Barnets behov i centrum, 2006. Socialstyrelsen.

<http://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic>

"X" och Barnkonventionen, 2011. Kommun A.

Rättsliga dokument

FN:s konvention om barnets rättigheter, 2009. UNICEF Sverige.

Kommittédirektiv:

Dir. 2011:9 *Översyn av mottagandet av asylsökande ensamkommande barn*

Statens offentliga utredningar:

SOU 2007:34 *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas*

SOU 2010:5 *Skolgång för alla barn*

Svensk författningssamling:

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Sveriges internationella överenskommelser:

SÖ 1990:20 *FN:s konvention om barnets rättigheter*

Internetkällor

Migrationsverkets hemsida 1, 170411:

<http://www.migrationsverket.se/info/3631.html>

Migrationsverkets hemsida 2, 281210:

<http://www.migrationsverket.se/info/419.html>

Migrationsverkets hemsida 3, 170511:

<http://www.migrationsverket.se/info/426.html>

UNICEF's hemsida 1, 070511:

http://www.unicef.org/rightsite/237_202.htm

Intervjumaterial

- Intervju nr. 1, länsansvarig Migrationsverket, 181110.
- Intervju nr. 2, tjänsteman, 291110, kommun A.
- Intervju nr. 3, politiker, 301110, kommun E.
- Intervju nr. 4, tjänsteman, 011210, kommun B.
- Intervju nr. 5, boendepersonal, 011210, kommun B.
- Intervju nr. 6, politiker, 011210, kommun B.
- Intervju nr. 7, boendepersonal, 021210, kommun C.
- Intervju nr. 8, politiker, 101210, kommun C.
- Intervju nr. 9, politiker, 151210, kommun F.
- Intervju nr. 10, politiker, 080311, kommun G.
- Intervju nr. 11, politiker, 080311, kommun H.
- Intervju nr. 12, politiker, 080311, kommun A.
- Intervju nr. 13, politiker, 180311, kommun D.
- Intervju nr. 14, boendepersonal, 220311, kommun A.
- Intervju nr. 15, boendepersonal, 280311, kommun D.

Bilaga

I denna bilaga erhåller läsaren en helhetlig redogörelse av de fyra artiklar som utgör grundstommen för FN:s konvention om barnets rättigheter samt den första artikeln som definierar begreppet barn. Därefter presenteras de fyra olika mallar av frågor som jag utgått från vid utförandet av de olika intervjuerna. Eftersom jag använt mig av den semistrukturerade intervjuformen har frågorna dock varierat i viss grad i de olika intervjuerna. I frågorna förkortas ensamkommande barn ”eb”.

FN:s konvention om barnets rättigheter

Artikel 1

I denna konvention avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller barnet.

Artikel 2

1. konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.
2. konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Artikel 3

1. vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.
2. konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.
3. konventionsstaterna skall säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal, och lämplighet samt behörig tillsyn.

Artikel 6

1. konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till livet.
2. konventionsstaterna skall till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Artikel 12

1. konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.
2. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.
(FN:s konvention om barnets rättigheter, 2009:14–15, 18).

Intervjufrågor till politiker i kommun som inte skrivit avtal om mottagande

Jag förklarar syftet med intervjun och studien. Redogör för intervjupersonens anonymitet. Förklarar hur materialet kommer att presenteras.

Inledande frågor:

- Vilken är din yrkestitel?
- Hur länge har du arbetat på denna arbetsplats?
- Vilka är dina arbetsuppgifter?

Centrala frågor:

- Har kommunen tagit ett offentligt beslut om att inte skriva avtal om mottagande av ensamkommande barn?
- Om ja, när togs beslutet?
- Om ja, för hur lång tid gäller beslutet?
- På vilka grunder fattades beslutet, gjorde man valet?
- Innan beslutet togs/valet gjordes hade det pågått en offentlig debatt kring frågan? Om ja, vilken var responsen?
- Tror du att kommunens val av att inte ta emot eb kan ha en negativ inverkan på de barn som väntar på boendeplacering i de s.k. ankomstkommunerna?
- Tror du att kommunens val kan ha en negativ inverkan på övriga kommuner?
- Upplever du att det saknas vilja till att skriva avtal om att ta emot eb?
- Upplever du att det saknas resurser till att ta emot eb?

- Vad tror du behövs för att kommunen ska vilja skriva avtal om att ta emot eb?
- Är din uppfattning att kommunens val av att inte ta emot eb är i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter.
- Anser du att kommunens val är i enlighet med det bästa för eb? Skolgång? Framtida utveckling?

Avslutande frågor?

- Är det något du vill tillägga?
- Kan jag återkomma?
- Finns det möjlighet att få ut besluts materialet?

Intervjufrågor till politiker i kommun som skrivit avtal om mottagande

Jag förklarar syftet med intervjun och studien. Redogör för intervju personens anonymitet. Förklarar hur materialet kommer att presenteras. Frågar om inspelning är ok.

Inledande frågor:

- Vilken är din yrkestitel?
- Hur länge har du arbetat på denna arbetsplats?
- Vilka är dina arbetsuppgifter?

Centrala frågor:

- När tog kommunen beslut om att skriva avtal om mottagande av ensamkommande barn (eb)?
- Hur omfattande är avtalet?
- På vilka grunder fattades beslutet?
- Innan beslut togs hade det pågått en offentlig debatt kring frågan? Om ja, vilken var responsen?
- Vilken vikt hade FN:s barnkonvention för beslutet?
- Vilken effekt anser du att kommunens mottagande av eb har haft på kommunen?
- Vilken effekt anser du att kommunens mottagande av eb har haft på barnen som mottagits?
- Hur anser du att kommunen lyckats med mottagandet av eb?
- Har det uppstått några svårigheter eller motsättningar i mottagandet? Om ja, utveckla? Vad kan dessa motsättningar berott på? Illvilja, brist på kunskap eller kapacitet?
- Anser du att barnen har samma rätt i kommunen som övriga barn?
- Har du någon gång hört eller upplevt att ett eb blivit olika behandlat eller diskriminerat pga. etnicitet, ålder, kön, religionstillhörighet o.s.v.?

- Erhåller eb lika god utbildning som övriga barn i kommunen?
- Har du någon gång hört el upplevt att ett eb inte fått sin röst hörd?
- Anser du att kommunen ger de eb ett tillräckligt skydd?
- Anser du att kommunen värnar om eb fortsatta utveckling och hälsa?
- Ges eb de resurser som behövs för fysisk och psykisk rehabilitering?
- Har du någon gång upplevt att eb:s bästa inte tillgodosetts i beslut som angår dem?

Avslutande frågor:

- Hur tror du att vissa kommuners beslut om att inte ta emot eb påverkar enskilda eb:s situation?
- Tror du att kommunens val av att inte skriva avtal kan ha en inverkan på övriga kommuner? Utveckla svaret.
- Vad tror du behövs för att fler kommuner ska vilja skriva avtal om att ta emot eb?
- Anser du att kommunen lever upp till FN:s barnkonvention i ert mottagande av eb? (Efter svaret stänger jag av inspelningen).
- Är det något du vill tillägga?
- Kan jag återkomma?
- Finns det möjlighet att få ut besluts materialet?

Intervjufrågor till ansvarig tjänsteman i kommun som skrivit avtal om mottagande

Jag förklarar syftet med intervjun och studien. Redogör för intervju personens anonymitet. Förklarar hur materialet kommer att presenteras. Frågar om inspelning är ok.

Inledande frågor:

- Vilken är din yrkestitel?
- Hur länge har du arbetat med eb?
- Vilka är dina arbetsuppgifter?

Centrala frågor:

- När skrevs avtalet om en överenskommelse?
- Hur omfattande är överenskommelsen?
- Vilken inverkan anser du att överenskommelsen har på kommunen? Vilken betydelse har FN:s barnkonvention för kommunens arbete med mottagandet av eb?
- Hur upplever du att det faktiska mottagandet av eb fungerar?
- Har de uppstått några motsättningar eller problem i kommunens mottagande av eb? Om ja, vilka? Vad har de berott på?

- Upplever du att eb har samma rätt till utbildning som andra barn i kommunen? Utveckla svaret.
- Har du någon gång hört eller själv upplevt att eb diskriminerats eller behandlats olika än andra barn eller inte haft samma rättigheter? Om ja, utveckla händelsen.
- Upplever du att eb har ett tillräckligt skydd och tillräckligt bistånd i kommunen? Utveckla svaret.
- Upplever du att barnets bästa ALLTID tillgodoses i beslut angående eb? Utveckla svaret.
- Upplever du att det eb i beslut som angår dem får ha en egen talan samt blir respekterad för sin röst? Utveckla svaret.
- Upplever du att eb:s fortsatta utveckling beaktas i mottagandet? Utveckla svaret.
- Har du vid något tillfälle upplevt att det funnits motsättningar, t.ex. i form av illvilja, brist på förståelse eller brist på kapacitet, till att barnkonventionen efterlevs i mottagandet av ensamkommande barn? Utveckla svaret.
- Vad upplever du fungerar bäst i kommunens mottagande av eb?
- Vad upplever du fungerar mindre bra i kommunens mottagande av eb?

Avslutande frågor:

- Anser du att fler kommuner bör ta emot eb? Utveckla svaret.
- Hur tror du att vissa kommuners beslut om att inte ta emot eb påverkar enskilda eb:s situation?
- Vilka åtgärder tror du behövs för att fler kommuner ska ta emot eb?
- Vad hindrar din kommun från att ta emot fler eb? (Efter svaret stänger jag av inspelningen).
- Är det något du vill tillägga?
- Får jag återkomma?

Intervjufrågor till personal på boende i kommun som skrivit avtal om mottagande

Jag förklarar syftet med intervjun och studien. Redogör för intervjupersonens anonymitet. Förklarar hur materialet kommer att presenteras. Frågar om inspelning är ok.

Inledande frågor:

- Vilken är din yrkestitel?
- Hur länge har du arbetat på denna arbetsplats?
- Vilka är dina arbetsuppgifter?

Centrala frågor:

- Hur länge har detta boendet funnits?
- Vilken betydelse har FN:s barnkonvention för det praktiska arbetet med ensamkommande barn (eb)?
- Vilken inverkan anser du att kommunens mottagande av eb har på kommunen?
- Hur upplever du att det faktiska mottagandet av eb fungerar?
- Har de uppstått några motsättningar eller problem i kommunens mottagande av eb? Om ja, vilka? Vad har de berott på?
- Upplever du att eb har samma rätt till utbildning som andra barn i kommunen? Utveckla svaret.
- Har du någon gång hört eller själv upplevt att eb diskriminerats eller behandlats olika än andra barn eller inte haft samma rättigheter? Om ja, utveckla händelsen.
- Upplever du att eb har ett tillräckligt skydd och tillräckligt bistånd i kommunen? Utveckla svaret.
- Upplever du att barnets bästa ALLTID tillgodoses i beslut angående eb? Utveckla svaret.
- Upplever du att det eb i beslut som angår dem får ha en egen talan samt blir respekterad för sin röst? Utveckla svaret.
- Upplever du att eb:s fortsatta utveckling beaktas i av kommunen?
- Har du vid något tillfälle upplevt att det funnits motsättningar, t.ex. i form av illvilja, brist på förståelse eller brist på kapacitet, till att barnkonventionen efterlevs i mottagandet av ensamkommande barn? Utveckla svaret.
- Vad upplever du fungerar bäst i kommunens mottagande av eb?
- Vad upplever du fungerar mindre bra i kommunens mottagande av eb?

Avslutande frågor:

- Anser du att fler kommuner bör ta emot eb? Utveckla svaret.
- Hur tror du att vissa kommuners beslut om att inte ta emot eb påverkar enskilda eb:s situation?
- Vilka åtgärder tror du behövs för att fler kommuner ska ta emot eb?
- Vad hindrar din kommun från att ta emot fler eb? (Efter svaret stänger jag av inspelningen).
- Är det något du vill tillägga?
- Använder ni er av något policydokument som jag kan få tillgång till?
- Får jag återkomma?