

ARKIVETS KONSEKVENSER VID UTANFÖRSKAP

**En kommuns relation till Offentlighetsprincipen och
legalisering av utbildning för papperslösa barn**

Nikolaj Månsson

Examensarbete (30 högskolepoäng) i arkivvetenskap för masterexamen inom ABM-
masterprogrammet vid Lunds universitet.

Handledare: Isto Huvila

År: 2013

© Nikolaj Månsson

Title

The Consequences of Archives for Excluded Members of the Nation - A Municipality's Relationship to the Principle of Public Access to Official Records and Legalization of Education for Undocumented Children

Abstract

The aim of this Master's thesis is to study how the Swedish bill, "Education for children who are staying in the country without authorization", constructs a relationship between legal versus illegal status, and how this relationship affects undocumented children's integrity in relation to the principle of public access to official records ("Offentlighetsprincipen"). The main hypothesis is that the principle of public access to official records affects the information listed in public documents, since operators are aware that the data can potentially be accessed by an outside authority.

Seven interviews were performed within the limited area of a Swedish municipality. Among which the informants involved were politicians, an archivist representing the municipal archive, an informant employed by a hospital and a principal. During the interviews the informants were asked a series of questions concerning the registration of the child in public records, which description could be expected from the school authority and student care, and what concerns that they considered were involved in a secrecy examination of these documents.

The analysis of the material was performed using a phenomenographic approach. Eighteen categories of conceptions were identified, distributed on six aspects of the phenomenon of documentation management of undocumented children's schooling. The results show a variety of conceptions among the informants. The six aspects cover conceptions of the undocumented child staying in the country; the privacy legislation ability to cover undocumented children; whether an expectation of traded information can cause conflict between authorities; and conception of the schools needs for collecting information.

The analysis gives raise to the conclusion that Swedish school systems documentation management is created based on a series of preconceptions. These preconceptions, I argue, will most probably cause ethical challenges for the school hosting an undocumented child.

Keywords

Archival science, undocumented children, documentation management, professional ethics, educational administration, arkivvetenskap, papperslösa barn, dokumenthantering, yrkesetik, skoladministration

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	4
Syfte och frågeställningar	5
Hypotes	6
Avgränsning	6
Redogörelse för lagstiftning som berör propositionen	7
Barnens rätt till skolgång	7
Den fysiska och den intellektuella frizonen	8
Hur rådande sekretesslagstiftning förhåller sig till propositionen.....	8
Propositionens inverkan på det kommunala styret	10
Offentlighetsprincipens relation till det politiska styret	10
Ansvarsfördelning vid utformning av kommunens arkivvård.....	11
Teoretiskt perspektiv	12
Lagstiftningens som medel för reform av samhället	12
Konstruktionen av den offentliga platsen och dess övervakning	13
Den officiella berättelsen om individen	14
Offentlighetprincipen som demokratiskt redskap	15
Tillämpning av teoretiskt perspektiv i förhållande till propositionen	15
Tidigare forskning	17
Det panoptiska arkivet.....	17
Arkivens roll vid beskydd av mänskliga rättigheter.....	18
Papperslösas möte med skoladministrationens tjänstemän	18
Tjänstemannens praxis utifrån barnkonventionens direktiv	20
Metod	21
Hermeneutiskt perspektiv	21
Fenomenografi.....	22
Planering av intervjuguide.....	24
Val av informanter.....	25
Hur informanter kontaktades	26
Hur intervjuer genomfördes	26
Hur materialet bearbetades	27
Analys av material	27
Intervjus utformning i relation till etiska riktlinjer.....	28
Resultat	30
Genomgång av scenario	30
Del 1 och 2	30
Del 3	36
Del 4.....	38
Analys, diskussion och slutsats	41
Arkivsektorns ansvar vid utformning av dokumenthantering	41
Beskrivningskategorier	42
Sammanfattning av beskrivningskategorier	42
Barnets vistelse i landet.....	42
Om sekretesslagstiftningen omfattar papperslösa barn	45

Förväntat informationsutbyte bakom konflikt mellan myndigheter.....	47
Skolans informationsbehov	48
Slutsatser och vidare forskning	50
Litteratur- och Källförteckning	55
Bilaga 1	60
Bilaga 2	61

Inledning

År 1990 skrev Sverige under FN:s barnkonvention, vilket har föranlett en rad lagförändringar som fastställer att det offentliga ska ta hänsyn till barnets bästa (Lundberg, 2009, s. 46). Som en del av Sveriges arbete för att leva upp till FN:s barnkonvention presenterades vid en presskonferens den 24:e oktober 2012 lagrådsremissen *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*¹. I arbetet med lagrådsremissen har man tagit hänsyn till bl.a. barnkonventionens 28:e kapitel, att alla barn har rätt till utbildning (Björklund och Lenberg, 2012, s. 7). Lagrådsremissen var ett resultat av den borgerliga regeringens migrationspolitiska samarbete med Miljöpartiet. Då samarbetet innebar att det låg en politisk majoritet bakom förslaget så fanns det grund för utbildningsminister Jan Björklund och migrationsminister Tobias Billstöm att vid en presskonferens den 24 oktober 2012 hävda att barn som vistas illegalt i landet skulle få legal rätt till skolgång².

Björklund påpekade att det tidigare har förkommit att dessa barn har fått gå i skolan, men att det har skett under rektorns och kommunens moraliska ansvar³. Nu skulle propositionen sanktionera att barnen har rätt att gå i skolan. Vid presskonferensens slut fick gruppen frågan om barnen kommer få betyg och omdömen. På denna fråga svarade Björklund ”Ja, dom har samma, dom går i skolan på samma sätt som alla andra. Med det undantaget att skolan måste ju beakta att deras, ja, dom kan inte registreras på samma sätt som alla andra.”⁴

Här vidrörs uppsatsens innersta problematik. De arbetsrutiner som förekommer vid skapande av auktoritär dokumentation, i form av myndigheternas allmänna handlingar, bygger på intentionen att människans identitet ska sammanföras med en statlig insyn i barnets livsberättelse (jmf Bourdieu, 2004, s. 70). Då insyn skapas i det offentliga rummet uppstår även ett försvar av det privata rummet (jmf Nissebaum, 2010, s. 68). Vad som gör denna proposition intressant för en arkivvetenskaplig studie är att den öppnar upp för ett behov av tolkning om hur offentlighetsprincipen påverkar administrationen av papperslösa barns personliga uppgifter. Denna tolkning kan bli ett incitament för konflikter mellan olika myndigheters gällande dess tillgång till allmänna handlingar. Ett exempel är hur propositionen fastställer att polisens tillgång till skolans allmänna handlingar ska regleras. Denna situation visar på att allmänna handlingar inte uppstår i ett vacuum, vilket man ibland kan få intryck av då arkiv presenteras som en förutsättning för att människan ska kunna bilda sig en fri åsikt (jmf Ahlström, 2011, s. 18-23). För att bemöta denna framställning visar beskrivningen denna uppsats hur handlingar uppstår som en del av myndigheters arbete med att leva upp till politiska bestämmelser, och som ett uttryck för offentliga handläggares beskrivning av det tilltänkta objektet (jmf Ernst, 2008, s. 11, jmf Lundberg, 2009, s. 18). Uppsatsens bidrag till detta problemområde tar sig uttryck genom en empirisk studie av hur en rad politiker och yrkesverksamma inom en kommun förhöll sig till Regeringens

¹ Sveriges Television, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/barn-till-papperslosa-far-ga-i-skola> [Tillgänglig: 2013-03-20]

² Sveriges Television, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/barn-till-papperslosa-far-ga-i-skola> [Tillgänglig: 2013-03-20]

³ Sveriges Television, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/barn-till-papperslosa-far-ga-i-skola> [Tillgänglig: 2013-03-20]

⁴ Sveriges Television, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/barn-till-papperslosa-far-ga-i-skola> [Tillgänglig: 2013-03-20]

proposition för papperslösas rätt till utbildning, samt deras inställning till hur dessa barn ska beskrivas i allmänna handlingar.

Uppsatsens teoretiska ramverk tar utgångspunkt i begreppsapparaten som har skapats kring den arkitektoniska modellen för övervakning, Panopticon, och bilden av hur modellen har bidragit till att det moderna samhället har disciplinerats (Foucault, 2009, s. 201). Kontroll utövas genom skapandet av det transparenta offentliga rummet, vilket utövas i förhållande till människans krav om att denna har rätt till ett privat rum fri från insyn (Nissebaum, 2010, s. 94). Kontroll av det offentliga rummet är även förankrat med myndigheters konstruktion av allmänna handlingar, till vad den uppfattar som en autentisk livsberättelse (jmf Bourdieu, 2004, s. 70). I fallet med de papperslösa barnens skolgång, så aktualiseras teori om insyn genom olika frågeställningar om hur myndigheter har rätt att dela uppgifter om barns personliga förhållande med polisen. Detta kan ge polisen uppgifter som underlättar deras arbetsuppgift att verkställa ett barns utvisningsorder. Relevant är att skolmyndighetens ursprungliga intention med att samla in sådana uppgifter är att stödja barns skolgång, men att det uppstår en ny problematik då dessa barn vistas illegalt i landet. Myndigheternas intresse att ta del av de uppgifter som skoladministrationen samlar in skiljer sig alltså åt. Med en bakgrund i dessa myndigheters intresse väcks en rad frågeställningar: Om det skulle vara så att polisen inte får insyn till dessa uppgifter, innebär det att skolan blir en frizon för de papperslösa barnen? Är ett utbyte av uppgifter om barnens personliga förhållande skyddat av svensk sekretesslagstiftning? Bryter ett utbyte av dessa uppgifter mot FN:s barnkonvention?

Under min utbildning växte en önskan om att problematisera bilden av arkivarien, då denna har presenterats som en förmedlare av myndigheters objektiva redogörelse. Jag vill hävda att denna bild inbegriper att utbyte av handlingar mellan myndigheter betraktas som harmlös, då arkivarien inte sprider något annat än en redogörelse av vad som faktiskt har skett. Myndigheters utförande av sitt uppdrag förväntas även inte kunna skada en individ, vilket får konsekvensen att spridningen av denna framhävda sanning kan ske utan sekretessbedömning. Problemet är att en tjänstemans uttalande aldrig är objektivt, då dess formulering avspeglar den enskilda tjänstemannens och dess myndighets uppfattning. Denna uppfattning påverkas i sin tur av det politiska styrets uppfattning, samt av rådande lagstiftning. Därmed beslutade jag mig för att intervjua tjänstemän såväl som politiker. Anledningen är att tjänstemän kan visa på hur det praktiska utförandet av politiska beslut och lagstiftning ser ut, medan politiker kan visa på vilken vision som kan komma att påverka hur tjänstemännens arbete ska utföras. För att kartlägga vilka uppfattningar som framkommer under dessa intervjuer så använder jag mig av en fenomenografisk metod för analys.

Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att studera hur propositionen *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* konstruerar ett förhållande mellan legal kontra illegal status, och hur detta påverkar det papperslösa barnets integritet i förhållande till offentlighetsprincipen. Det empiriska underlaget består av en intervjustudie som sedan analyseras utifrån en fenomenografisk metod, då metodens mål är att kartlägga olika aspekter av fenomenet dokumenthantering av papperslösa elevers skolgång. Uppsatsen ämnar bidra till det arkivvetenskapliga forskningsfältet genom en problematisering av hur offentlighetsprincipen påverkar utsatta grupper tillgång till offentlig sektor. Då insyn skapas i form av allmänna handlingar, är det viktigt att värna om ett förtroende för att dessa bevaras och tillgängliggörs på ett rättssäkert sätt. Det är därmed även relevant att studera bilden av hur papperslösas tillgång till skolgång förhåller sig till skolors dokumenthantering, och regleringen av denna. För att synliggöra

kommunernas utmaningar utfördes inom ramen för denna uppsats en intervjustudie, där ett antal tjänstemän och politiker får förhålla sig till hur propositionen skulle kunna påverka dokumenthantering gentemot papperslösa barn inom den svenska kommun som de är verksamma. Den främsta problematiken ligger i motstridigheten att Barnkonventionen kräver att skolmyndigheten tar hänsyn till barnens bästa är förenlig med att offentlighetsprincipen ställer krav på att kontroll av myndighetens handlingar ska vara möjlig. En sådan insyn motiveras av vikten av att säkerställa en effektiv förvaltning, samt att rättssäkerheten garanteras. Samtidigt begränsas denna insyn av sekretesslagstiftningen, då den enskildas intressen anses stå över rätten att ta del av allmänna handlingar. Om svensk lagstiftning fastställer att kommunens skolor har en skyldighet att ge papperslösa barn skolgång, så uppstår det utmaningar angående hur skolan ska hantera arkivvården av de handlingar som uppstår om barnens ärende.

Dessa utmaningar avhandlas genom uppsatsens frågeställningar:

- Hur regleras informationsinhämtning av uppgifter om personliga förhållanden, om barn som vistas illegalt i landet får lagstadgad tillgång till skolgång?
- Hur regleras skolans tillgängliggörande av dessa uppgifter gentemot insyn från polisen?
- Vilka motstridigheter skapas mellan olika myndigheters uppdrag, då frågan om utbyte av uppgifter om papperslösa barn aktualiseras?
- Varför skapas dessa motstridigheter?
- Hur förhåller sig Barnkonventionen till svensk Offentlighets- och sekretesslagstiftning?

Hypotes

Den grundläggande hypotesen för denna uppsats är att offentlighetsprincipen påverkar vilka uppgifter som anges i allmänna handlingar, då aktörerna är medvetna om att uppgifterna potentiellt kan nås av en utomstående myndighet. Sekretesslagstiftningen påverkar även de allmänna handlingarnas innehåll, då denna utgör samhällets överenskomna regler för integritet. Överenskommelsen om vad som ska anges i dessa handlingar påverkar den beskrivna individens handlingsutrymme, i förhållande till myndigheternas rätt till inre gränskontroll.

Avgränsning

Denna uppsats ämnar inte göra en fullständig studie av all den juridik som kan vara aktuell för myndigheters bemötande av papperslösa barn, utan endast den juridik som är aktuell för en arkivvetenskaplig studie av hur offentlighet- och sekretesslagstiftningen ställer utmaningar på skolans praxis för tillgängliggörande av dessa barns uppgifter. Utmaningar för genomförande av praxis inbegriper insamling, bevarande och tillgängliggörande av barnens uppgifter. Det betyder att det finns ett antal juridiska och praktiska aspekter som gäller/påverkar papperslösa barns skolgång, som inte diskuteras i denna uppsats.

Redogörelse för lagstiftning som berör propositionen

I detta kapitel presenteras en bakgrund över relevant lagstiftning samt propositionens framställning av hur denna bör tolkas. Till denna genomgång innefattas författarens tolkning av vilken funktion som den aktuella lagstiftningen har, baserat på en litteraturgenomgång av hur denna lagstiftning tidigare har behandlats. Vidare inbegriper bakgrunden även en tolkning av hur propositionen kan tänkas inverka på involverade myndigheters arbete

Offentlighetsprincipen tar sig uttryck genom tre delar; handlingsoffentlighet, förhandlingsoffentlighet och yttrande- och informationsfrihet. Av dessa uttryck så är det handlingsoffentligheten som är relevant för denna uppsats, som enligt Tryckfrihetsförordningens (TF) andra kapitel ger ”varje svensk medborgare” rätt att ta del av uppgifter, som är dokumenterade i allmänna handlingar. En handling är enligt TF 2:3 allmän om den förvaras hos myndighet, och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Handlingens karaktär påverkar inte om den är att betrakta som allmän, vilket innebär att en handling inte behöver vara registrerad för att den ska beröras av handlingsoffentlighet. TF 14:5 2 st. ger utlänningar en principiell rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt kan dock inskränkas genom bestämmelser i svensk lagstiftning. Vid skrivandet av 2012 års upplaga av boken *Offentlighetsprincipen* gjorde Alf Bohlin bedömningen att det saknades lagstiftning som inskränker utlänningars rätt att ta del av allmänna handlingar. (Bohlin, 2012, s. 17-19, s. 24)

Den som önskar ta del av en handling gör en begäran hos den myndighet som förvarar handlingen (TF 2:14 1 st). Det är förvaringsmyndigheten som ska pröva framställningen (2 st, jfr, OSL 6:2). En allmän handling är alltså inte per automatik offentlig att ta del av, utan den kan även genom sekretessbeläggning vara hemlig (prop. 1975/76:160, s. 71).

Barnens rätt till skolgång

I praktiken föreslår proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* (2012/13:58), att skollagen (2010:800) ska ändras så att papperslösa barn ska ges i huvudsak samma rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola och motsvarande skolformer samt gymnasieskola och gymnasiesärskola som barn som är bosatta i Sverige. Denna rättighet har de asylsökande barnen redan vid tillfället för undersökningen (prop. 2012/13:58, s. 5). Propositionen uttrycker även att de papperslösa barnen inte kommer att omfattas av skolplikt. (prop. 2012/13:58, s. 1)

Vid förberedelsen för proposition 2012/13:58 utförde Justitiedepartementet en SOU-utredning (Statens Offentliga Utredningar) kallad *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas* (SOU 2007:34). Justitiedepartementet ansåg att ett verkställande av barnets utvisning kunde ske med hänsyn till barnkonventionens princip om barnets bästa (SOU 2007:34, s. 18-19). I sin redogörelse för principiella utgångspunkter för proposition 2012/13:58 refererar Regeringen till Barnkonventionens 28 artikel angående att alla barn har rätt till utbildning,

och att Sverige ska ha en human asyl politik (prop. 2012/13:58, s. 10). Dock med förbehåll för att den sökande vid ett avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd är skyldig att lämna landet (ibid, s. 10).

Den fysiska och den intellektuella frizonen

En frizon definieras i SOU 2007:34 som en plats där polisen inte ska tillåtas att hämta barn som ska utvisas. Justitiedepartementet hävdar att förskolor och skolor inte bör utgöra frizoner, då ett beslut som sanktionerar frizonen skulle utgöra förbud mot att polisen ska få verkställa lagligt fattade beslut. (SOU 2007:34, s. 18-19)

Enligt proposition 2012/13:58 ska det inte ske några förändringar angående lagstiftning eller förordning om polisens arbete med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut när det gäller barn som vistas i landet utan tillstånd. Polisen har enligt propositionen, med stöd av 20 § polislagen, fortsatt rätt att göra en husrannsakan på en skola om de vet vilken person som de söker efter. Polisen får däremot inte göra en husrannsakan på skolan om de är ute efter att allmänt leta efter efterlysta personer (prop. 2012/13:58, s. 31-33).

Hur rådande sekretesslagstiftning förhåller sig till propositionen

Vid författandet av proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* så har Regeringen gjort bedömningen att den sekretesslagstiftning som främst är relevant för fallet är 23 kap. 2 § i offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Denna fastställer att det gäller sekretess i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifter röjs. Regeringen framhäver att denna bestämmelse i första hand inriktas till personer som på förhand kan sägas ha behov av skydd, då den skapades med förevändningen att lagen skulle erbjuda tillräckligt skydd mot personförföljelse och andra former av trakasserier (prop. 1997/98:9 s. 89 och 17, se prop. 2012/13:58, s. 24-25)

Enligt propositionen så är papperslösa en av de grupper som kan vara i behov av denna form av sekretessbeskydd, då ett röjande av uppgifter om var eleven uppehåller sig kan leda till men. Vad som här kan konstateras är att Regeringen kan betrakta en myndighets agerande som men. Bakgrunden till denna bedömning är förarbetet med den tidigare sekretesslagen (1980:100) där man konstaterar att 8 kap. 1 § OSL fastställer att sekretess inte bara gäller i förhållande till allmänheten utan även mellan myndigheter. Detta resulterar i att även helt rättsenliga åtgärder ibland får betraktas som men (prop. 1979/80:2 Del A s. 83, se prop. 2012/13:58, s. 24-25).

Det framkommer även i propositionen att Regeringen har gjort bedömningen att denna sekretessbestämmelse är försedd med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen är att uppgifterna är offentliga (prop. 2012/13:58, s. 24). Detta innebär att det krävs särskild anledning för att uppgifter inte ska lämnas ut angående att enskild eller närstående kan lida men för att identitetsuppgifter, adressuppgifter, och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden ska kunna hemlighållas (prop. 2012/13:58, s. 24-25). Regeringen gör bedömningen att detta i praktiken innebär att personalen på skolan måste vara medveten om att barnet riskerar avvisning eller utvisning för att sekretessen ska bli tillämplig, t.ex. genom upplysningar från eleven och dennes anhöriga (prop. 2012/13:58, s. 25).

Sekretessbestämmelsens räckvidd

Utomstående myndigheters tillgång till uppgifter påverkas av relationen mellan olika yrkesgrupper och olika arbetsplatser. Skolpsykologer och skolkuratorer innehar inte någon särställning gentemot skolans övriga personal som behandlar elevvårdande ärenden. Vilket innebär att när sekretessuppgifter kommuniceras mellan till exempel skolpsykolog och lärare så är det ett myndighetsinternt uppgiftslämnande. Denna relation skiljer sig från skolläkares och skolsköterskors relation gentemot övrig skolpersonal. De tillhör skolhälsovården, som är en självständig verksamhetsgren inom skolväsendet. Det krävs en sekretessbrytande regel för att de ska få vidarebefordra sekretessbelagd information till andra anställda på skolan. (Bohlin, 2012, s. 217)

När man avhandlar sekretess mellan olika myndigheter används ibland begreppen primär och sekundär sekretess. Primär sekretess gäller när sekretess begränsas till uppgifter inom en viss verksamhetsgren, eller inom en viss myndighet där uppgifterna normalt förekommer. Relevant för denna uppsats är att det i OSL 25:1 framkommer anvisningar specifikt om uppgifter inom hälso- och sjukvården, och i OSL 26:1 om uppgifter inom socialtjänsten. Sekundär sekretess ska iaktas av alla myndigheter och dess funktionärer. (Bohlin, 2012, s. 232).

Vid tidpunkten för författandet av denna uppsats kan polisen få uppgifter om papperslösa barn även om barnen har rätt till skydd av sekretess, då sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen. Denna fastställer att det åligger en underrättelseskyldighet i förhållande till polisen, i form av att papperslösas "fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress" ska överlämnas till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Vid införande av proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* ska socialnämnden och de kommunala huvudmännen undantas från denna lagstiftning (prop. 2012/13:58, s. 32).

Socialnämnden har dock en fortsatt skyldighet att enligt utlänningslagen på begäran lämna ut sådana uppgifter om en utlännings personliga förhållanden som behövs för att verkställa ett beslut om avvísning till en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen (prop. 2012/13:58, s. 29).

Denna skyldighet har ett antal instanser reagerat mot vid regeringens lagrådsremiss inför propositionen, då de anser att det finns en risk för att personal vid skolan väljer att inte anmäla till socialtjänsten, om de misstänker att ett barn far illa. Däribland menar Svenska barnläkarföreningen att de finns en risk för att detta får som följd att barn utan uppehållstillstånd far mer illa än andra barn, utan åtgärd eller ingripande från samhället. (Björklund & Lenberg, 2012, s. 27)

Propositionens inverkan på det kommunala styret

I detta kapitel framställs inledningsvis offentlighetsprincipens relation till det politiska styret, hur kontroll utövas över de offentliga förvaltningarna genom rätten till insyn i allmänna handlingar, samt begränsning av offentlighetsprincipen. Avslutningsvis följer ett kapitel om ansvarsfördelning vid utformning av kommunens arkivvård.

Offentlighetsprincipens relation till det politiska styret

Tryckfrihetsförordningen infördes år 1766 för att fungera som ett medel för insyn i statens förvaltning, då oppositionspartiet krävde transparens i regeringspartiet ämbetsmannaväld. Inom den arkivvetenskapliga lärobokslitteraturen presenteras detta som en historisk händelse, då statens informationsövertag gentemot den enskilde reducerades (Gränström, Lundquist & Fredriksson, 2000, s. 43)

Bilden av att Tryckfrihetsprincipen fungerar som ett demokratiskt medel genom dess kontroll av offentlig förvaltning återkommer i beskrivningar av nutida juridisk tillämpning. Alf Bohlin, professor i offentlig rätt, beskrev senast i sin bok *Offentlighetsprincipen* (2012) tillgången till myndigheters allmänna handlingar som en av hörnstenarna i den svenska rättsordningen. Offentlighetsprincipen presenteras som ett skydd av det folkstyrda samhället, genom massmedias och medborgarnas insyn i myndigheternas arbete. Offentlighetsprincipens intention tolkas även som en garant för att staten och kommunerna skall ha medel för insyn i hur myndigheterna utnyttjar sin makt. Genom Offentlighetsprincipen får stat och kommun en vidgad kännedom om förhållanden i samhället, och har därmed möjlighet att bilda sig en åsikt om dessa förhållanden bör bli föremål för reformer. (Bohlin, 2012, s. 17)

Kristina Ahlström är jur.kand. med erfarenhet som jurist vid Regeringskansliet och har skrivit boken *Offentlighet och sekretess inom personalområdet: för statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommunalt ägda bolag samt organ med offentlighetsrättsliga uppgifter* (2011). I denna bok framhävs åter igen bilden av Offentlighetsprincipen som grundstenen för att medborgarens demokratiska rättigheter ska tillgodoses, och presenteras som en tillgång för statliga styrets kontroll av myndigheternas förvaltningar. Det statliga styret utövar vad Ahlström kallar för passiv kontroll över förvaltningarna, vilket har innebörden att kontroll sker genom offentlighetsprincipen och rätten att överklaga beslut som fattas av en myndighet. Offentlighetsprincipen skapar förutsättningar för statens insyn i allmänna handlingar, vilket är en garanti för rättssäkerheten; det ställs krav på att myndigheterna ska söka stöd i författning för sina åtgärder, förhålla sig opartiska inför allas likhet inför lagen, samt att varje åtgärd är nödvändig och medför fördelar som står i rimlig proportion till den skada åtgärden eventuellt kan orsaka. Ahlström framhäver här 1 kap. 2 § första stycket i Regeringsförordningen (RF), som fastställer att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Offentlighetsprincipen presenteras även som en förutsättning för att yttrande- och informationsfriheten ska infrias, då tillgången

till allmänna handlingar skapar förutsättningar för en allsidig upplysning och främjar ett fritt meningsutbyte. Vidare betraktar även Ahlström insynen i allmänna handlingar som ett medel för att garantera en effektiv förvaltning. Viktigt att påpeka är att rätt till insyn begränsas av sekretesslagstiftningen, vilket framgår i 2 kap. 2 § TF. De sekretessbestämmelser som är aktuella för denna undersökning är de som begränsar insyn till fördel för skydd av enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. (Ahlström, 2011, s. 18-23).

Ansvarsfördelning vid utformning av kommunens arkivvård

Kommunfullmäktige har enligt kommunlagen som ansvar att underrätta om arkivvårdens föreskrifter, i form av arkivreglementet (Gränström, Lundquist & Fredriksson, 2000, s. 53).

Kommunernas politiska styre har dock ett begränsat inflytande över hur offentlighetsprincipen ska genomdrivas hos den enskilda förvaltningen. Som exempel kan nämnas Regeringsrätten beslut i rättsfallet RÅ 1978 2:5, då Regeringsrätten fastställde att kommunstyrelsen endast hade förordningsmakt att besluta om ordningen för utlämnande av handlingar som förvaras hos den egna styrelsen. Utlämningsärendet ska prövas av förvaringsmyndigheten, vilket innefattar att denna myndighet även ska bestämma sättet eller rutinerna för hur allmänna handlingar ska tillhandahållas allmänheten. (Bohlin, 2012, s. 159)

Den statliga och kommunala arkivmyndigheten ansvarar för tillsyn över myndigheternas arkiv, då detta är fastställt i 7 § första stycket i Arkivlag (1990:782). Denna tillsyn inbegriper att 3 § i arkivlagen följs; vilket innebär att myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, samt forskningens behov. Den statliga och kommunala arkivmyndighetens förmåga till inflytande över myndigheternas arkivhållning är dock ytterst begränsad, då Riksarkivet inte har rätt att utfärda bindande föreskrifter för kommun och landsting (SOU 2002:78, s. 116).

Den enskilda tjänstemannen har ett ansvar, som framträder då denna får i uppdrag att agera som svar på begäran om utlämnande av allmän handling. Verksjurist vid Riksarkivet, Ulla Ahlqvist, framhäver i RA:s rapport *Sekretess i folkbokföringen vid utlämnande av uppgifter från landsarkiven* (2002) att den som lämnar ut en uppgift som omfattas av sekretess kan dömas till straff enligt 20 kap. 3 § Brottsbalken. Detta betyder att den enskilda tjänstemannen har ett ansvar att ha kunskap om de papperslösa barnens rätt till sekretess, då denna personligen har gjort sig skyldig till brott om hen lämnar ut sekretesskyddade uppgifter. (Ahlqvist, 2002, s. 8)

I följande kapitel följer hur fördelning av ansvar inom kommunen kan förstås från ett övergripande teoretiskt perspektiv.

Teoretiskt perspektiv

I detta kapitel presenteras uppsatsens teoretiska perspektiv. Vilket inbegriper en framställning av lagstiftningens som medel för reform av samhället, konstruktionen av den offentliga platsen och dess övervakning, myndigheternas konstruktion av en officiell berättelse om individen, samt Offentlighetprincipen som demokratiskt redskap. Slutligen framförs även en beskrivning av hur det teoretiska perspektivet förhåller sig till proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*.

Lagstiftningens som medel för reform av samhället

Zygmunt Bauman och Tim May beskriver i *Att tänka sociologiskt* (2010) hur samhällen har konstruerats genom artificiell ordning. Den artificiella ordningen har skapats av människans förmåga att styra genom makt. Ordning skapas av ideal, önskningar och syften. En standard sätts, och denna norm förväntas människan handla efter (Bauman & May, 2010, s. 170). Samhället styrs av lagstiftning, förvaltning och interventioner i samhället (ibid, s. 169) Att stifta lagar är en metod för att bestämma att inte vad som helst kan ske i en ordnad situation. Makten skapar utifrån prioriteringar och preferenser en artificiell ordning som medborgaren förväntas leva efter (ibid, s. 172).

Zygmunt Bauman har även studerat hur människans rörelsefrihet påverkas av globalisering. Bauman framhäver i sin bok *Globalisering* (2010) att kontakten mellan människor har ökat, vilket skapar förutsättningar för många människor att förflytta sig över nationers gränser. Med globaliseringen har det dock även tillkommit en grupp som har begränsats i sin rörelsefrihet, även kallat för ”lokalisering”. Björn Fryklund och Anna Lundberg framhäver i sin artikel ”Frågan om ett värdigt och rättssäkert asylmottande i Sverige – en flervetenskaplig ansats” att exkludering möjliggörs genom samma förordning som inger viss rörelsefrihet. FN:s allmänna förklaring ger människan rätt att röra sig fritt inom nationers gränser, lämna sitt land och återvända dit. Men förordningen ger inte människan rätt att invandra, endast att söka asyl (artikel 13-14 i FN:s allmänna förklaring, se Fryklund och Lundberg, s. 13). Det uppstår med andra ord förutsättningar för att länder ska ha rätt att bevaka sin nations gränser, vilket görs genom att staten genom lagstiftning utvecklar en viss artificiell ordning (Bauman & May, 2010, s.172).

Bauman och May driver en tes gällande att det sker en uppdelning mellan utformningen av den omvärld där handlingen utförs, och själva handlingen. Det kan finnas begränsningar för vilka handlingar som förväntas ske på en plats, under vilka omständigheter dessa handlingar ska ske, och vem som ska få utföra dessa handlingar (Bauman & May, 2010, s. 173). Proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* (2012) skapar genom förutsättningar för informationstillgång normer kring hur legal status definieras, hur dessa individer ska ha möjlighet att ta del av samhällets resurser, samt hur integritet ska förstås.

Genom propositionen blir en verksamhet som tidigare har förts illegalt juridiskt sanktionerad⁵.

Konstruktionen av den offentliga platsen och dess övervakning

Idéhistorikern och filosofen Michel Foucault diskuterade i boken *Övervakning och straff* (2009) sin syn på den moderna tidens disciplinära samhälle genom socialteoretiker Jeremy Bentham's arkitektoniska uttryck Panopticon (Foucault, 2009, s. 201). Panopticon var en byggnad utformad för övervakning; av vilket Bentham särskilt framhöll fängelset. Orsaken till detta val är fängelset har en rad uppdrag att fylla; som övervakning, inskränkning av rörelsefrihet, automatisk kontroll, ensamhet, tvångsarbete och undervisning (jmf Bentham, 1843, s. 40). Bentham framhöll dock att denna arkitektoniska konstruktion även kunde användas för andra anstalter där individer skulle hållas under övervakning inom ett visst begränsat område, t.ex. sjukhus och skolor (ibid, s. 40).

Att Panopticon skapar möjlighet till kontroll bygger på dess arkitektoniska utformning: byggnaden är skapad som en ring i vars mitt det reser sig ett torn. Tornet är försett med stora fönster som vetter mot byggnadens insida. Från tornet kan en övervakare se genom dessa fönster och in i byggnadens celler, där den övervakade förvaras. Denna arkitektur möjliggör att den bevakade är individualiserad och ständigt synlig). Kontrollmekanismen utökas av att den bevakade inte kan se om vakten i tornet vid en given tidpunkt studerar denna. Syftet är att den bevakade ska anpassa sitt beteende efter förutsättningen att denna är bevakad, oberoende av om vakten är på plats eller inte. (Foucault, 2009, s. 201-202).

Problematiken angående hur en plats för insyn kan konstrueras har tidigare presenterats av Helen Nissenbaum, professor i informationsvetenskap⁶, i boken *Privacy in Context – Technology, Policy and the Integrity of Social Life* (2010). Nissenbaum framhäver att konflikter kan uppstå mellan värden som representerar en förförståelse om rätt till avskildhet och andra moraliska och politiska ställningstagande. Dessa kan t.ex. vara värderingar för trovärdighet och säkerhet (Nissenbaum, 2010, s. 14). Det kan uppstå en konflikt mellan olika grupper om en kontext som inbegriper en viss norm inte överensstämmer med normer hos en överlappande kontext (ibid, s. 137). Hur synen på integritet ("privacy") kan definieras är enligt Nissenbaum relaterat till dikotomin över privat/publikt. Dessa kan delas upp i tre dimensioner:

1. *Aktörer*: uppdelat mellan det statliga styret⁷ och privata aktörer (ibid, s. 91). Integritet utgör en beskyddande barriär via dikotomin privat/publikt en uppdelning mellan privata individer och statskicket's representanter (ibid, s. 91).
2. *Rikets privata och publika platser* Detta ska inte endast förstås som en uppdelning mellan grafiskt fördelade platser, utan även en uppdelning av abstrakt upplevda sfärer och domäner (Curry, 2002, se Nissenbaum, 2010, s. 94). Exempel på en grafiskt fördelad domän kan vara det privata huset. En abstrakt upplevd domän kan vara familjen, och kommunikation (Nissenbaum, 2010, s. 94).

⁵ Sveriges Television, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/barn-till-papperslosa-far-ga-i-skola> [Tillgänglig: 2012-03-20]

⁶ Jag har här gjort uppskattningen av att ämnesområdet "Media, Culture and Communication, and Computer Science" vid New York University, motsvarar det svenska ämnesområdet informationsvetenskap.

⁷ Omnämns i Nissenbaum som en uppdelning mellan "government and privata actors". Vilket alltså innebär att det kan syftas till Regeringen såväl som myndigheter och statskicket. Jag har valt att i text översätta fenomenet "government" med "det statliga styret".

3. Information: begreppet integritet används för att skapa ett skydd mot tillgång till privat information (ibid, s. 91)

Som teoretiskt underlag för hur värdet hos integritet kan mätas använder sig Nissebaum av bland annat Jeffrey Reimans och Ruth Gavisons teorier. Reiman, som är professor inom det filosofiska fältet, definierar rätten till integritet genom att hänvisa till människans välmående genom integritet. Han använder sig av begreppet Panopticon för att beskriva hur information kan användas för att studera människan från en enda punkt (Reiman, 1995, s. 175). Till begreppet Panopticon ingår även att människan aldrig är medveten om utifall denna studeras, och därmed kan komma att agera utifrån ett beteende som den tredje parten skulle sanktionera oberoende av om denna de facto vid detta tillfälle studeras av en tredje part (Foucault, 2009, s. 202). Reiman menar att människor som nekats skydd från institutionell granskning berövas möjligheten att konstruera självmedvetna planer och agera utan insyn från en tredje part. Integritet används som ett skydd för denna form av granskning; och garanterar därmed enligt Reiman individuell suveränitet och ägande av självet (Reiman 1995, s. 42). Gavison, professor i juridik, hävdar även att individens oro för granskning kan påverka hur människor väljer att utforma sina liv, och vilka moraliska och politiska ställningstagande som de vågar ta sig. Därmed kan integritet påverka människans välmående och möjlighet till utveckling (Gavison 1980, s. 442-445). Gavisons och Reimans resonemang grundar sig ursprungligen i John Stuart Mills klassiker *On Liberty* (1859, s. 9). Mills menade att det i samhällen fria från totalitärt styre finns områden som är skyddade från publikt styre. I dessa områden får människan agera som den vill, förutsatt att den inte skadar andra (Nissebaum, 2010, s. 76).

Den officiella berättelsen om individen

Då proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* (prop. 2012/13:58) föreslår att papperslösa barn ska få tillgång till den svenska skolan, så betyder detta att barnen skulle komma i kontakt med två olika myndigheter. Den enskilda skolan rymmer både yrkesverksamma representanter för skolmyndigheten och sjukvården (Bohlin, 2012, s. 217). Relevant är att Bentham menade att Panopticon även kunde appliceras på andra institutioner, och exemplifierade då just skolan och sjukvården (Foucault, 2009, s. 201). Detta kapitel beskriver hur offentlighetsprincipen kan användas som medel för bevakning av dessa institutioner, och hur denna insyn kan begränsas genom sekretesslagstiftning.

Relevant för att studera begränsning av rörelsefrihet är hur dokumentation skapas om barnen, och till vilken grad som denna kan göra barnen synliga för kontroll. Medieteoretikern Wolfgang Ernst redogör i boken *Sorlet från arkiven* (2008) att forskarens bild av arkivhandlingen kan ses som ett uttryck för ett positivistiskt ideal. Den offentliga handlingen ska särskilja sig från fiktionen genom en aura av autenticitet, vilket bygger på bilden av ”vad som faktiskt hände” kan läsas ur de fragment som återstår av en myndighets handlande. Denna tilltro till myndigheternas handlingar menar jag kan ge upphov till den konflikt mellan olika grupperingar som Nissebaum beskriver. Idealet om en handlingens auktoritet bildar i samhället en övergripande kontext, som kan skapa en intressekonflikt mellan olika grupper. Ett exempel är att skolans uppdrag att undervisa inte nödvändigtvis behöver betraktas överensstämmande med polisens uppdrag att utvisa barnet. Det uppstår en schism då grupper som arbetar inom en kontext som värnar om barns integritet måste förhålla sig till en praxis för återgivande av redogörelser i offentliga handlingar, då dessa redogörelser kan öka insyn i skolans verksamhet. En del av denna konflikt består av att praxis för konstruktion av allmän handling inbegriper en viss förväntan om hur myndighetens verksamhet ska beskrivas, vilket

krävs för att denna handling ska betraktas som autentisk. (Nissebaum, 2010, s. 14; Ernst, 2008, s. 37, s. 61)

Tanken om att individen ska beskrivas genom offentliga dokument har tidigare avhandlats av Pierre Bourdieu (2004, s. 70) i sin bok *Praktiskt förnuft – Bidrag till en handlingsteori*. Bourdieu framhäver myndigheternas skapande av auktoriserade dokument om individen, som en del i ett skapande av en offentligt känd livsberättelse. En livsberättelses funktion bygger på att varje människa har ett namn som kopplar den biologiska individen till berättelsen om denna. Den officiella berättelsen garanterar därmed den sociala ordningen. För att skapa berättelsen om individen så skapar styrande myndigheter offentliga handlingar som ska manifesteras betydelsefulla händelser i individens liv; till exempel betyg och brottsregister. Människans tidlösa identitet bär på en berättelse som kräver rättigheter lika tydligt som den utkräver ansvar för oförrätter; betyget är ett bevis på människans förmåga, i kontrast mot brottsregistret som för evigt kommer att binda individen till identiteten hos brottslingen (ibid, s. 73). Namnteckningen krävs av den offentliga förvaltningen, då denna identitetskontroll säkrar att livsberättelses ska associeras med dess bärare (ibid, s. 70). Denna uppsats empiriska undersökning avhandlar hur olika yrkesgrupper kan tänkas komma i kontakt med barnet, vilka krav gällande identifiering av barnet och återgivning av dessa uppgifter som kan tänkas ställas på dem att bidra till barnets livsberättelse, samt om denna berättelse kommer att bli sökbar för den polis som eftersöker dem.

Offentlighetsprincipen som demokratiskt redskap

Vad som bör uppmärksammas då offentlighetsprincipen studeras som ett medel för en statlig insyn via den offentliga berättelsen är att dessa handlingar även öppnar upp för människornas insyn i hur staten styr nationen. Offentlighetsprincipen utgör ett skydd av det folkstyrda samhället, genom massmedias och medborgarnas insyn i myndigheternas arbete (Bohlin, 2012, s. 17). Intressant i sammanhanget är att Jeremy Bentham genom sin utveckling av Panopticon, enligt Michel Foucault kom att grunda det moderna disciplinsamhället. Med denna disciplinära konstruktion skapade dock dess grundare ett förbehåll för den makt som önskade utnyttja dess arkitektur för kontroll. För att undvika att Panopticon skulle användas för att utöva tyranni mot en befolkning skulle den kontrolleras demokratiskt. Det skulle vara möjligt för vem som helst att komma på besök i tornet och övervaka hur vakten studerade de bevakade (Foucault, 2009, s. 208). Detta uttalande påminner onekligen mycket om Bohlins argument gällande att det folkstyrda samhället är beroende av att allmänheten ska ha insyn i myndigheternas arbete.

Tillämpning av teoretiskt perspektiv i förhållande till propositionen

Propositionen *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* (2012/13:58) kan betraktas som ett medel för att bevaka landets gränser. Detta medel för kontroll tar sig uttryck genom anvisningar av vad som ska ske på en viss angiven plats, under vilka omständigheter dessa handlingar ska ske, samt vem som tillåts utföra dessa handlingar. Då papperslösa barn får tillåtelse att ta del av utbildning i landet, så sanktioneras barnen en viss kontakt med skolmyndigheten och sjukvården. Denna kontakt kontrolleras genom att omständigheterna fastställs gällande hur denna kontakt förväntas beskrivas i allmänna handlingar. Kontakten ger upphov till att allmänna handlingar uppstår vid myndighetens verksamhet, vilket innebär att det skapas förutsättningar för insyn i det panoptiska rum som skolan som fysisk plats utgör. Ökad insyn ger upphov till att skolans status som frizon påverkas. Genom

sekretesslagstiftningen förhandlas myndigheternas förhållande till integritet, vilket betyder att det sker en form av förhandling över rätten till insyn i skolans verksamhet. Polisens agerande kan även granskas med stöd av offentlighetsprincipen.

Tidigare forskning

I detta kapitel redogörs för forskning över arkivets roll i ett samhälle styrt av panoptisk kontroll, arkivens ansvar för att bidra till beskydd av utsatta gruppers mänskliga rättigheter, migranternas möjligheter för integration i samhället, samt statliga tjänstemäns utmaningar vid införlivande av praxis utifrån FN:s barnkonvention som styrdokument. Slutligen presenteras en utredning som presenterar problematiken som uppstår vid utvecklingsarbete av dokumenthantering inom den statliga sektorn.

Det finns idag ingen forskning om hur offentlighetsprincipen påverkar utvecklande av praxis inom dokumenthantering av papperslösas skolgång, om hur svensk sekretesslagstiftning kan begränsa utbytet av uppgifter om människor som befinner sig illegalt i landet. Osäkerhet finns även om hur barnkonventionen kan tänkas påverka organisationernas och de enskilda tjänstemännens uppfattning av hur dokumenthantering bör hanteras av papperslösa barnens uppgifter.

Det panoptiska arkivet

Filosofen Jacques Derrida uttrycker i sin bok *Archive Fever: A Freudian Impression* (1996, s. 4) att ”det finns ingen politisk makt utan kontroll över arkiven”. Detta resonemang kan exemplifieras genom forskning över den moderna nationalstatens strävan efter att kontrollera nationens mänskliga resurser och göra dem mer produktiva (Scott, 1998, s. 30). Som en följd av den franska revolutionen spreds vad som har kallats för den ”Napoleonska modellen” för byråkratiskt styre över Europa, vilket var en metod utformad för att den individcentrerade demokratin skulle kunna övervakas av allestädes närvarande statsmakt (Dandeker, 1990, s. 52). Sociologen Anthony Giddens (1985, s. 179-181) framhäver att nationalstaten formades och fick sitt uttryck genom en auktoritativ kontroll inom landets gränser. Denna övervakning tar sig uttryck genom en administration som samlar in uppgifter om statens population, och genom standardiserad bearbetning av dessa uppgifter möjliggör insyn i individernas agerande. Denna standardisering används för att genomföra interventioner i samhället som är beroende av att människor identifieras och övervakas, till exempel för att genomföra skolgång och för att fånga brottslingar (Scott, 1998, s. 183). Eric Ketelaar, professor i arkivvetenskap, menar att det panoptiska arkivet konstruerades utifrån behovet att förvara och återfinna i det enorma material som myndigheternas bevakning gav upphov till (Ketelaar, 2005, s. 145) Ett exempel på bevakning som är aktuellt för denna uppsats är att nationalstaterna genom myndigheternas insyn upprätthåller sitt monopol på auktoritet att begränsa människans rörelse, vilket enligt sociologiprofessor John Torpey (2000, s. 5) är ett uttryck för en panoptisk kontroll över den inre gränskontrollen. Torpey anser att inre gränskontroll bygger på att staten sedan medeltiden har utvecklat ett monopol gällande att bevaka statens gränser parallellt med dess monopol att bruka legitimt våld. Nationalstaten bestämmer över vilka människor som har rätt att ta del av dess tjänster, och kontrollerar denna tillgång gentemot medborgaren med stöd av system för

registrering och pass, vilka fungerar som mobila versioner av de handlingar som myndigheterna använder för att bevara uppgifter om individer (ibid, s. 12).

Arkivens roll vid beskydd av mänskliga rättigheter

Denna uppsats är inspirerad av forskning inom det arkivvetenskapliga fältet som undersöker utsatta gruppers mänskliga rättigheter i förhållande till hur arkivet kan tillgodose möjligheten att pröva de beslut som tas av myndigheter. Möjligheten för individen att underbygga ett påstående om att dess mänskliga rättigheter har kränkts bygger i hög grad på att myndighetens överträdelse finns dokumenterat i arkivet, vilket innebär att individen riktar sig till arkiven för att få stöd vid en överklagan. Eric Ketelaar hävdar att arkivet bevarar handlingar som beskriver förtryck vilka vid offentliggörande kan befria individen, såväl som uppgifter om vilka förseelser som behöver åtgärdas (Ketelaar, 2005, s. 146). Mot denna bakgrund konstaterar Ketelaar att arkiven bär på ett ansvar att försvara den sjunde artikeln i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, att alla människor är lika inför lagen⁸ (Ketelaar, 2005, s. 146; artikel 7 i FN:s allmänna förklaring.). Arkivhandlingen bär på denna makt genom den kunskap som finns inbäddat i dess innehåll, form och kontext (Ketelaar, 2005, s. 147).

Randall C. Jimerson, professor i historia, riktar i sin artikel ”Archives for All: Professional Responsibility and Social Justice” uppmärksamhet mot att arkivarier måste ta ett socialt ansvar, då de bär på makt över dokumenthantering inför det nutida samhället såväl som inför framtida generationer (Jimerson, 2007, s. 254). Jimerson framhäver att grundläggande för arkivariens sociala ansvar är att yrkets autonomi gentemot myndigheter och politisk ledning bevaras. Det Jimerson grundar sitt påstående i förhållande till studier av Trudy Huskamp Peterson, rådgivare för av den sydafrikanska sanningskommissionens utredning av offentliga handlingar, och Verne Harris, arkivchef vid det självständiga arkivet South African History Archive, gällande den sydafrikanska apartheid regimens systematiska förstörelse av offentliga handlingar. Peterson och Harris hävdar att förstörelse av offentliga handlingar resulterar i en begränsning av information som kunde fungera som underlag för transparens och prövning av myndighetens trovärdighet, såväl som att regimen genom censur skapade sig ett monopol över nationens historieskrivning (jmf Harris, 2002, s. 173-174; jmf Huskamp Peterson, 2005, s. 1-2; Jimerson, 2007, s. 263). Jimerson framhäver att arkivarien bär på ett ansvar att förhindra att denna form av strukturell gallring utförs i den politiska maktens intresse. Detta utförs genom att arkivarien arbetar externt gentemot myndigheternas arkivfunktioner för att försäkra sig att mänskliga rättigheter garanteras genom att adekvat arkivhantering upprätthålls, och därmed garanterar transparenta myndigheter där ledare hålls ansvariga för sitt agerande (Jimerson, 2007, s. 270).

Papperslösas möte med skoladministrationens tjänstemän

Det finns idag en osäkerhet kring hur man ska hantera dokumenthantering om papperslösa barns skolgång, däribland hur barnen ska registreras vid skolan och hur uppgifter om barnen ska förankras med löpande dokumentation inför betyg samt omdöme. Det tycks finnas ett behov av översyn gällande dokumenthantering av betyg eftersom det är nödvändigt för att barnet ska kunna tillgodogöra sig sin utbildning. Detta är en förutsättning för att barnet ska möjliggöras assimilation i samhället. För att en sådan assimilation ska vara möjlig måste

⁸ Förenta Nationen, ”Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna”, <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=swd> [Tillgänglig: 2013-05-27]

utformningen av dokumenthantering ta hänsyn till att dessa barn har en framtid, då de oberoende av om de i framtiden kommer vistas legalt i landet kan hamna i en situation då dokumentation krävs för att barnet ska få fortsätta sin skolgång eller ges tillfälle för arbete. Om dokumenthanteringen inte tar hänsyn till dessa utmaningar, så döms barnen till ett fortsatt liv i utanförskap. Nedan följer en beskrivning av vilken forskning som är relevant över hur legal status påverkar människans tillgång till samhällets institutioner.

Denna uppsats tar intryck från forskning över migranternas förutsättningar för att assimileras i huvudsamhället. Gordon driver i *Assimilation of American life* (1964) tesen att den kritiska fasen i en minoritetsgrupps förmåga att assimileras i samhället beror på individens förmåga att först ta åt sig den primära gruppens kulturella beteendemönster, för att sedan genomgå vad Gordon kallar för en strukturell assimilering. Då minoritetsgruppen genomgår strukturell assimilering så lyckas denna bli en del av de sociala sammanhang och institutioner som utgör den primära gruppens nivå. Strukturell assimilering skapar enligt Gordon en direkt väg in i acceptans i samhället, både för individen samt den minoritetsgrupp som individen representerar. Arbete med strukturell assimilering betraktas av Gordon som ett föredöme för migrationspolitik, då den strävar efter att minoritetsgrupper ska uppfatta sig själva som en del av samhället, samtidigt som strukturell assimilering förväntas skapa en acceptans hos huvudsamhället som gör att migrationsgruppen inte längre betraktas som avskild från normen (Gordon, 1964, s. 80-81, se Cebulko, s. 4)

Denna hypotes kan ställas mot forskning som framhäver att det kan finnas skillnader i olika migranternas förmåga att assimileras, beroende på vilken relation som finns mellan de olika individerna och de olika minoritetsgrupperna (Alba & Nee, 1997, s. 835). Det finns t.ex. en forskningstradition som studerar dekonstruktion av legal status. Denna framhäver att legal status inte är en inneboende egenskap hos individen, utan en produkt av sociopolitiska förutsättningar i samhället (Bernhard, Goldring, Young, Berinstein, och Young 2007; Calavita 1998; Menjivar 2006; Mountz, Wright, Miyares, och Bailey 2007). Dessa skapas av nationens migrationspolitik och de policys som definierar individens legala status (De Genova, 2002; Ngai, 2004) Man kan alltså säga att denna forskningstradition utreder migrationspolitikens konstruktion av förutsättningarna för migranter att assimileras i samhället, vilket innebär att migranter särskiljs från resten av befolkningen då en uppfattning om identitet konstrueras i förhållande till legal status.

Forskning har även utförts för att studera hur lagstadgat tillgängliggörande av utbildning för barn som vistas illegalt i Kalifornien har upplevts av ungdomarna. Studier har visat att papperslösa i Kalifornien upplever att de utsätts för ett stigma relaterat till deras illegala status, vilket gör att barnet undviker att berätta att det inte har uppehållstillstånd i landet (Abrego, 2011; Gonzales, 2008). Ett exempel är att barnet undviker att berätta om sin illegala status för personal, vilket resulterar i att personlens arbetsrutiner gör att de kan fungera som grindvakter för fortsatt utbildning (Menjivar och Abrego, 2012).

Till denna forskning kan adderas Kara Cebulkos studie av hur legal status påverkar ett barns möjligheter att ta del av högre utbildning i Boston. Cebulko forskar på hur andra generationens migranternas upplevelse är beroende av om de vistas legalt i landet, har tillfälligt uppehållstillstånd i landet eller om de vistas illegalt i landet. Som en del av sitt empiriska resultat visar Cebulko att papperslösa barn redogör för en oro vid inskrivning på gymnasieskolor. Bakgrunden är att skoladministration systematiskt använder sig av krav om green card och social security-nummer, vilket avslöjar den sökandes legala status. (Cebulko, 2013, s. 120)

Tjänstemannens praxis utifrån barnkonventionens direktiv

Genom Barnkonventionens direktiv utmanas tjänstemän på kommunala myndigheter gällande hur de ska utföra sitt arbete, då abstrakta direktiv kan resultera i att människors öden blir beroende av enskilda tjänstemäns inställning.

En utmaning består i att tjänstemän som förväntas använda sig av propositionen, i sitt arbete med att ge papperslösa barn skolgång måste tolka hur denna reform i praktiken ska genomföras. Tjänstemannen måste förhålla sig till att barnkonventionen ger barnet rätt att vistas i skolan, och ställa detta i relation till hur denna rätt relaterar till hur uppgifter om barnets identitet och adress ska behandlas. För att beskriva tjänstemannens inflytande använder man inom forskning begreppet handlingsutrymme. Med detta begrepp ämnar man visa på att varje styrdokument då det genomdrivs på en myndighet, i praktiken alltid färgas av tjänstemannens förhållningssätt och attityder (Hydén 1998: 11,41; Hollander, Jacobsson och Sjöström 2000). Anna Lundberg, juridisk kandidat och filosofie doktor i etnicitet, hävdar att styrdokument som bygger på vaga anvisningar om hur praxis ska genomföras ökar den enskilda tjänstemannens handlingsutrymme (Lundberg, 2009, s. 17). Då Barnkonventionen har haft ett inflytande över författandet av propositionen bör man därför vara medveten om att denna lägger grund för ett stort handlingsutrymme från tjänstemannens sida. "Barnets bästa" är ett begrepp som är öppet för tolkning, vilket forskning uttryckt innefattar alla aspekter i barnets liv (Schiratzki 2005, s. 52, s. 64). Vid sin studie av hur FN:s barnkonvention appliceras i Migrationsverkets asylutredningar, rekommenderar Lundberg därför att en kritisk blick riktas mot om det offentliga tar ansvar för barnet som en individ med unika behov, eller om det offentliga väljer att betrakta barnets behov som något som bör tillfredsställas inom en familjs privata sfär (Lundberg, 2009, s. 33). Hur tjänstemannen tolkar sin uppgift att följa ett visst styrdokument är även förankrat med tjänstemannens föreställning om dess uppdrag.

I likhet med hur man inom den pedagogiska forskningen har studerat lärares förmåga att anpassa sin utbildning gentemot papperslösa barns behov, så har det även framkommit forskning inom statsvetenskapen som studerar tjänstemäns flexibilitet. I fallet med denna uppsats ligger intresset i hur ett antal tjänstemän och politiker förhåller sig till propositionen och hur de yrkesverksamma i praktiken kan utföra dokumenthanteringen av papperslösa barns skolgång baserat på detta lagförslag. Statsvetaren Isabell Shierenbeck hänvisar till att tjänstemän kan ha olika uppfattning om hur strikt en lagstiftning bör tolkas när den ska genomföras i praxis. Den första kategorin av tjänstemannen är mycket starkt bundna av viljan att följa lagstiftarens intentioner. Denna kategori av tjänstemän tenderar att uppfatta sig ha ett begränsat handlingsutrymme då de ska ta ställning till det unika ärendet. En annan kategori tjänstemän kan uppfatta sig ha ett mycket flexibelt handlingsutrymme vid sitt praktiserande av lagstiftningen, vilket medför att dessa lägger en större vikt vid att tolka ärendet och motivera det beslut som tas. (Shierenbeck 2003, s. 107; Lundberg, s. 18)

Metod

I detta kapitel presenteras det hermeneutiska perspektivet och fenomenografin, vilket ligger till grund för uppsatsens ansats till dess litteraturstudier och analys av dess empiriska material. Vidare presenteras urvalet av informanter, planering och utförande av intervjuer samt etiska ställningstagande. Metodkritik förs löpande i texten.

Då uppsatsen ämnar studera hur propositionen *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* genom en konstruktion av förhållandet mellan legal kontra illegal status, och hur detta påverkar det papperslösa barnets integritet i förhållande till offentlighetsprincipen, så gjordes avvägningen att det var nödvändigt att utgå från ett vetenskapligt perspektiv som ämnar studera strukturen bakom olika förhållningssätt. Det hermeneutiska perspektivet används som utgångspunkt för hur uppsatsen kan bidra med ny kunskap.

Hermeneutiskt perspektiv

Undersökningen är tänkt att avgränsas till de förhållanden som råder för en viss plats inom ett avgränsat område, vilket är ett beslut som jag har tagit baserat på Mats Alvessons och Kaj Sköldbergs (2011) resonemang i *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. De menar att istället för att ägna sig åt verifiering/falsifiering, där svaret förutsätts vara en universell sanning, kan en undersökning begränsa sig till att försöka säga något om en viss domän. Det handlar då om att ta reda på när en regel gäller. För att undvika att studien ska förankras till ett empiriskt vacuum är utgångspunkten att forskaren genom ett möte med verkligheten bygger upp kunskap om när en viss teori gäller inom domänen. Jag har valt att begränsa denna undersökning till ett antal aktörer som arbetar med skolfrågor inom en större kommun i Sverige, samt rimligen skulle påverkas av ett införande av proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* (2002) i kommunen. Kommunen valdes ut då den har omfattande tidigare erfarenhet av arbete med att integrera asylsökande i skolor. Valet att begränsa sig till en kommun för med sig att det är svårt att generalisera mitt resultat. Däremot ger det en möjlighet att identifiera möjliga informanter och genomföra intervjuer inom den tid som jag hade till godo för att skriva uppsatsen. Begränsningen gentemot en kommun förde även med sig fördelen att jag kunde vara säker på att informanterna agerade inom samma lokala politiska och socioekonomiska grundförutsättningar vid ett eventuellt införande av propositionen. Kritik kan dock föras mot att det inte ingår några intervjuer med papperslösa som underlag för uppsatsens analys, vilket medför att det snarare är tjänstemäns och politikernas bild av papperslösas behov som presenteras än papperslösas egna uppfattningar av sina behov. En bedömning gjordes att det inte skulle vara etiskt försvarbart att intervjua de papperslösa, på grund av den risk som ett möte skulle innebära för dem. (Alvesson & Sjöberg, 2011, s. 43)

Ulla Sjöström, docent i pedagogik vid Stockholms Universitet, definierar i sitt kapitel ”Hermeneutik – att tolka utsagor och handlingar” i boken *Kvalitativ metod och vetenskapsteori* vilken art av kunskap som hermeneutiken ämnar bidra med. Sjöström menar

att hermeneutiken kan användas för att söka kunskap om hur innebörder och intentioner hos unika människor och företeelser kan förstås utifrån ett sammanhang. Detta sammanhang begränsas av en viss tid, rum och mening. Vilket med Alvessons & Sjöbergs ord alltså skulle kunna bidra med att säga något om en viss domän; hur informanter inom ett visst område resonerar kring ett praktiskt utförande av Regeringens proposition innan några beslut har fastställts om hur ansvar ska fördelas och eventuella reformer av praxis införs. Denna uppsats empiri strävar efter att bidra till kunskap om hur dokumenthantering förhåller sig till konstruktionen av förhållandet mellan legal kontra illegal status, utifrån propositionens förslag om tillgängliggörande av skolan för papperslösa, inom en viss tidsram och inom ett begränsat område. (Sjöström, 1994, s. 73)

Fenomenografi

Mikael Alexandersson, filosofie doktor i pedagogik, beskriver fenomenografien som kvalitativ forskningsansats i sitt kapitel "Den fenomenografiska forskningsansatsens fokus", i samlingen *Kvalitativ metod och vetenskapsteori* av Bengt Starrin och Per-Gunnar Svensson (red.). Ordet fenomenografi härstammar från phainomenon som betyder "det som visar sig", och grafia som betyder "beskriva i ord eller bild". Dessa bildar betydelsen "beskriver det som visar sig". Denna betydelse refererar, enligt Alexandersson, till att fenomenografien ämnar studera hur människor uppfattar ett ting med sina sinnen. (Alexandersson, 1994, s. 112) Inom den fenomenologiska forskningsansatsen gör man skillnad på vad något är och vad något uppfattas vara. För att beskriva denna uppdelning formulerade Ference Marton första och andra ordningens perspektiv (Alexandersson, 1994, s.111). Första ordningens perspektiv innebär att fokus för arbetet är att forskaren beskriver ett fenomen som denna finner intressant. Andra ordningens perspektiv innebär att intresset ligger i hur andra personer upplever detta fenomen. Just fenomenografins förmåga att föra fram hur ett antal personer upplever ett fenomen är orsaken till att jag anser att denna metod kan bidra med ett empiriskt material som underlag för en konkret förståelse för hur dokumenthantering fungerar som medel för det panoptiska styre som beskrivs i uppsatsens teoretiska perspektiv och tidigare forskning. Fokus ligger nämligen på hur ett antal informanter upplever myndigheters intresse för insyn i skolans uppgifter utifrån ett gränspolitiskt arbete, i förhållande till den potentiella tillgång till uppgifter som skapas då papperslösa barn beskrivs i allmänna handlingar.

Michael Uljens, forskare och lärare i didaktik, beskriver i *Fenomenografi – forskning om uppfattningar* (1989) att fenomenografins förhållningssätt grundar sig i en forskningsteknisk differentiering mellan primära fenomen och sekundära fenomen (Uljens, 1989, s. 30). Ett primärt fenomen är ett fenomen som är avgränsat på något sätt. Avgränsningen kan vara social, psykisk eller fysisk, och gäller då fenomen som är konkreta och som har en avsiktlig mening inbyggd i sig. En individ kan uppfatta ett primärt fenomen upprepade gånger utan att något förändras gällande fenomenet. Ett kriterium är att det aktuella fenomenet som informanterna gör utsagor om inte ska variera, utifrån forskarens synpunkt. Primära fenomen kan delas upp i fenomen som har en bestämd innehållslig mening, och de som inte har det. Till exempel har texten en bestämd innehållslig mening, då författaren bakom texten ämnar förmedla ett budskap. Detta i kontrast mot naturliga föremål, som inte bär på ett sådant budskap. Ett sekundärt fenomen är ett fenomen som inte kan avgränsas innehållsmässigt på samma sätt som det primära fenomenet. Det är istället fenomen som har sitt ursprung i en social verklighet och som uttrycks i en språkgemenskap. (Uljens, 1989, s. 31)

Denna uppsats tar sin utgångspunkt i det primära fenomen som propositionen utgör, men fokus för analysen är ett sekundärt fenomen. Det är att studera hur propositionen *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* konstruerar ett förhållande mellan legal kontra illegal status, och hur detta påverkar det papperslösa barnets integritet i förhållande till offentlighetsprincipen som är uppsatsens syfte. Denna problematik studeras genom ett sekundärt fenomen; dokumenthantering av papperslösa elever skolgång.

Fenomenografins förhållningssätt till människans uppfattning

Fenomenografins forskningsansats har sin bakgrund i den pedagogiska inlärningsforskningen. Enligt Uljens är det kännetecknande för denna forskning att den har inriktats på inläring av texter (Uljens, 1989, s. 62). Fenomenografen betraktar vidare att texten är ett avgränsat meningsinnehåll, vilket är en symbolisk representation av ämnet (Marton, 1986, s. 3). Vad fenomenografen ämnar bidra med är en förståelse för vad ett ämnesinnehåll betyder för individen (Uljens, 1989, s. 62). Inlärningsprocessen är starkt accentuerad som målet för analysen, då fenomenografen intresserar sig för hur en individs uppfattning av ämnesinnehållet förändras som ett resultat av inläring (Martons, 1986, s. 62). Detta betyder att en människa kan ändra uppfattning av ett fenomen, vilket visar sig som en återkommande företeelse i denna uppsats resultat. Då analysen har sin bakgrund i en pedagogisk analys har jag valt att tydligt visa på informantens resonemang kring varför denna uppfattning har förändrats, eller genom ett resonemang ställs mot en annan uppfattning. Denna bild bekräftas av Lennart Svensson, professor vid pedagogiska institutionen vid Lunds Universitet, beskrivning av fenomenografins synsätt. Svensson menar att inläringens resultat visar på en förändrad relation mellan människan och dess omvärld (Svensson, 1984, s. 8). Inläring betraktas alltså som relationell, där intresset för analysen ligger i att utreda hur en människas uppfattning av ett ämnesinnehåll kan förändras (Uljens, 1989, s. 78).

Utformning av en fenomenografisk analys

Alexandersson (1994, s. 122) beskriver arbetsordningen i den fenomenografiska forskningsansatsen enligt följande. Forskaren avgränsar en företeelse i omvärlden; utifrån detta fenomen definieras ett antal aspekter; det utförs intervjuer över företeelsen; intervjun skrivs ut; forskaren identifierar uppfattningar om företeelsen genom analys av utsagor, forskaren redovisar därefter dessa företeelser i form av ett antal beskrivningskategorier; samt samordnar beskrivningskategorierna i ett gemensamt utfallsrum. Denna övergripande modell åtföljs av följande redogörelse av hur jag har valt att implementera dessa grunder i min undersökning.

Metodkritik gällande en fenomenografisk metodik

Vad som bör uppmärksammas är att en fenomenografisk studie inte kan resultera i en insikt om hur något faktiskt är, t.ex. hur dokumenthantering av papperslösa barn skolgång kommer att utföras, utan endast hur ett antal informanter beskriver deras tankar kring detta fenomen. Denna utgångspunkt är användbar för att studera vilka utmaningar som respondenterna upplever att de kan ställas inför om papperslösa barn ges rätt till skolgång i kommunen, men undersökningen ämnar inte beskriva hur förutsättningarna faktiskt ser ut, eller hur reformen faktiskt kommer att genomföras. Intervjuerna utgår även från att samtliga informanter skulle svara på frågor gällande ett antal ämnesområden, vilket säkrar en viss struktur och övergripande enhet. Utförandet av analysen bidrar dock inte med att samtliga svar presenteras, utan endast att samtliga uppfattningar finns representerade i form av generaliserande beskrivningskategorier, ett urval baserat på vad författaren av denna uppsats uppfattar vara relevant för att visa på vilka aspekter av fenomenet som framkommer.

Planering av intervjuguide

Källmaterial

Uppsatsens empiriska undersökning bestod av ett antal intervjuer med representanter från en kommun. En intervjuguide konstruerades baserat på rådande svensk lagstiftning och Regeringens proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*. Det var propositionens förslag till förändringar som stod i fokus för att avgöra vilka problem som skolmyndigheten kan tänkas ställas inför. Därmed var propositionen även i fokus för vilka utmaningar som kan vara förenade med den dokumentation av uppgifter som kan uppstå om barn som vistas illegalt i landet, som en följd av ett eventuellt genomförande av denna proposition. Då uppgifterna dokumenteras så följer även problematiken angående om dessa ska tillgängliggöras, och i så fall under vilka förhållanden. Målet med intervjun var att få ökad insikt i hur informanterna förhåller sig till ett antal utmaningar som jag presenterade, vilka är scenarion som upprättades efter att ha studerat propositionen⁹. Scenariot bygger på propositionens förslag, samt den bild som framkommer i propositionen över hur lagförfattaren föreskriver genomförande av reform baserat på rådande lagstiftning. Dessa uppgifter har jag vid konstruktionen i scenariot även förankrat med studier av relevant lagstiftning, vilket framkommer i kapitel ”Redogörelse för lagstiftning som berör propositionen”.

Bruket av scenario är inspirerat av tidigare forskning. Scenario ger forskaren förutsättningar för att skapa en gemensam bild mellan intervjuare och informant, angående vilka förhållanden som råder då en utmaning presenteras (Ermi & Mäyrä, 2005, s. 6). Scenario som metod bidrar även med ett medel för att studera hur informanten agerar inför en utmaning som del av en grupp (Kumar, K.; Roberts, Rothnie, Du Fresne & Walton, 2009, s. 361- 363). Scenario gör det även möjligt att studera en individs uppfattning av hur ett praktiskt genomförande av en reform kan se ut. Kritik som kan anses riktas mot bruket av ett scenario under intervjun är att jag som forskare i hög grad definierar vilket perspektiv som informanter utgår från sina resonemang, vilket innebär att intervjun är mycket styrd från intervjuarens sida. En fördel som dock framkom under arbetets gång var att det dock framstod som att informanterna ofta uppfattade detta styrda upplägg som bidragande till en hög transparens i uppsatsens intentioner. Scenariot gav även utrymme till insyn i hur informanterna ställde sig till en specifik situations utmaningar, vilka praktiska problem de kunde se med att införa en abstrakt teoretisk proposition och hur de ville bemästra dessa. Scenariot bidrog även till att motstridiga uppfattningar om ett praktiskt genomförande kunde analyseras.

En grund för insamling av informanternas uppfattning om dokumenthantering av papperslösa barns skolgång skapades utifrån en primär analys över vilka aspekter som fenomenet definieras av. En intervjuguide skapades enligt Steinar Kvaales modell i *Den kvalitativa forskningsintervjun* (1997). Intervjuguiden är baserad på ett halvstrukturerat ideal, då denna ger möjlighet att följa upp ledtrådar från informanten och ställa frågor som inte är bestämda på förhand. Denna halvstrukturerade intervjuguide har sedan efter informanternas önskemål anpassats till en strukturerad form. Ett problem med att anpassa intervjuerna är att det empiriska resultatet är svårt att analysera på sådant sätt att samtliga informanternas åsikter representeras vid fenomenets samtliga aspekter. Dessa aspekter visar även på endast ett urval av samtliga uppfattningar, vilket dock uppvägs av analysen presenterar samtliga aspekter av ett fenomen. Det finns upperbara problem med utförandets transparens, vilket dessvärre var ofrånkomligt mot bakgrund att ämnets kontroversiella karaktär förde med sig att etiska aspekter fick företräde. Med utgångspunkt att informanterna representerar en mindre grupp

⁹ Scenariot presenteras i detalj i resultatkapitlet.

var detta övervägande även en förutsättning för att det alls skulle vara möjligt att utföra en studie över ämnet. (Kvale, 1997, s. 108, s. 121)

Följande ämnesområden togs fram:

1. Relationen mellan legal och illegal status
2. Konstruktionen av den privata kontra den publika sfären
3. Behov av dokumentation
 - a) för barnets skull b) för myndigheternas skull
4. Kontroll av insamling av auktoritativ dokumentation
5. Under vilka förhållanden kan en handling lämnas ut?
6. Konstruktion av arbetsrutiner för dokumenthantering
 - a) Uppdelning av ansvar baserat på maktfördelning b) Lagstiftningens inverkan.
7. Myndigheternas olika roller vid:
 - a) Möte med barnet b) Insamling av personliga uppgifter c) Utbyte av information d) Slitningar som kan uppstå som en effekt av förväntat informationsutbyte

Den strukturerade intervjun finns i Bilaga nummer 2.

Val av informanter

Sökandet efter informanter har präglats av en metod som kallas för ”snowball sampling” eller ”snöbollsurval”. Denna metod används om personerna som ingår i den tilltänkta studien har en sällsynt egenskap, och om det inte finns ett register över dem. För att skapa kontakter letar forskaren upp personer som tillhör den grupp som är av intresse för undersökningen, vilka i sin tur kan rekommendera andra personer som tillhör samma grupp. På så sätt uppstår ett register som är unikt anpassat för undersökningens syfte. (Biernacki & Waldorf 1981; Faugier & Sargeant, 1997)

I arbetet med snöbollsurval utgick jag från en uppskattning av vilka yrkesgrupper som skulle kunna bidra till kunskap om hur dokumentation idag behandlas angående asylsökande barn och barn som vistas illegalt i landet. Uppskattningen av yrkesgrupper bygger i sin tur på propositionens presentation av vilken myndighetsutövning som påverkas av propositionen. Av informanterna var en av de deltagande informanterna en arkivarie som representerade kommunarkivet, en rektor, en sjukvårdsanställd och fyra var politiker. Två av politikerna tillhörde partier som har deltagit i utformning av propositionen, och de andra två tillhörde den vänsterinriktade oppositionen. Mitt förfarande för att identifiera potentiella respondenter var att jag tog kontakt med ansvariga för skolfrågor i kommunens politiska styre, samt kommunarkivet. Dessa rekommenderade sedan informanter som var insatta i hur ett införande av papperslösas tillgång till skolgång kunde se ut. En kritik som kan riktas mot detta förfarande är att det politiska styrets bild i hög grad påverkar resultatet, men detta skulle även kunna betraktas som att det empiriska resultatet då kan betraktas följa en diskussion om reformer som kommunens dokumenthantering för skoladministration skulle genomgå vid införande av papperslösas tillgång till skola. Resultatet riskerar dock frångå att visa på uppfattningar som inte befinner sig inom ramen för vad som är accepterat av det rådande politiska styret. Syftet med att samla in detta empiriska material var dock inte att kartlägga opinioner, utan att utveckla en explorativ studie av uppfattningar om hur propositionen skulle kunna införas på kommunens skolor i förhållande till de direktiv som finns för skolornas dokumenthantering.

Hur informanter kontaktades

Första kontakten med informanterna togs per mail eller telefon. Jag förklarade vem jag är, uppsatsens syfte, varför jag hade kontaktat just denna person, och förklarade syftet med den tilltänkta intervjun. Informanten fick vidare ta ställning till om det fanns intresse av att ta del av frågorna som skulle ställas (Bilaga nummer 2)¹⁰. Utifrån dessa fick informanten möjlighet att ta ställning till om det fanns intresse att träffas för en intervju, och om det var så att informanten upplevde att det fanns några frågor som de inte ville eller kunde svara på. Samtliga informanter blev även i förväg informerade om att dessa frågor kunde anpassas efter informantens önskemål. En uppenbar är att risken att önskemål gällande förändring av intervjuens upplägg framförs, men jag upplevde detta som en förutsättning för att inom en kort tidsram finna intresserade informanter som upplevde sig ha möjlighet att tala fritt vid intervjun.

Hur intervjuer genomfördes

Intervjuerna genomfördes 2013, under månaderna februari och mars. För att ge informanten en känsla av trygghet i förhållande till konfidentialitet fick informanten bestämma platsen där intervjun skulle genomföras. Konfidentialitet säkrades även genom att intervjuerna alltid utfördes bakom stängda dörrar. Längden på intervjuerna varierade beroende på vilken tid som informanten hade till förfogade, vilken möjlighet de hade haft till förberedelse, hur insatt informanten upplevde sig vara i dokumenthanteringsfrågor, samt hur omfattande svar informanterna gav. Tid för inspelning: Arkivarie = 1 timme, 23 minuter; Sjukvårdsanställd = 51 minuter; Rektor = 30 min; Politiker nr 1 = 26 minuter; Politiker nr 2 = 1 timme, 3 minuter; Politiker nr 3 = 23 minuter; Politiker nr 4 = 32 minuter.

Intervjuerna med arkivarien blev sannolikt avsevärt längre än de andra intervjuerna på grund av att han dagligen hanterar terminologin som används under intervjun och hade tidigare erfarenhet av att hantera frågor utifrån ett arkivvetenskapligt perspektiv. Att tiderna mellan intervjuerna hos politikerna varierar upplever jag främst var relaterat till hur mycket tid de hade till förfogande, samt hur insatta de upplevde sig vara i frågor som relaterade till dokumenthantering. Det var problematiskt att längden på intervjuerna varierade till en sådan grad, effekten av detta bedömer jag främst vara att de respondenter som har deltagit i längre intervjuer är de som har kunnat bidra med mest bakgrundskunskap. Därmed bedömer jag att det har varit lättare att sätta dessa informanters uppfattningar i en kontext vid beskrivningen av uppsatsens empiriska resultat, dels inom vilket sammanhang som deras utsaga kan tolkas, dels hur denna förhåller sig till andra respondenters svar. Jag bedömer dock att längden på intervjuerna inte har varit avgörande för i hur stor utsträckning som respondenter finns representerade i analysen, vilket är beroende på att intervjuguidens systematiskt har checkats av vid intervjun oberoende av hur långt samtalet har varit.

Innan intervjun inleddes fick informanten ta del av ett avtal (Bilaga nr 1) med tillhörande information om uppsatsens och intervjuens syfte. I enlighet med Steinar Kvaales (1997) rekommendation fick informanten läsa igenom avtalet, ställa frågor kring det och godkänna innan intervjun inleddes (Kvale, 1997, s. 107). Avtalet anger tydligt att undersökningen utförs på ett begränsat område, samt att namnet på detta område inte anges i uppsatsen. Informanterna blev även i detta avtal informerade om att de hade rätt att neka till att svara på frågor, samt att de hade rätt att avbryta intervjun. I avtalet finns även information om att

¹⁰ Samtliga informanter fick tillgång till dessa frågor innan intervjusituationen.

informanten får godkänna transkriptionen, komma med frågor och önskemål om ändringar, innan intervjun publiceras.

Jag försäkrade mig om att samtliga ämnesområden avhandlades genom att intervjun går igenom två faser. Intervjusituationen inleddes med att ett antal inledande frågor om informantens erfarenheter, samt hur informanten tolkade ett antal begrepp som var relevanta för analysen. I den andra fasen presenterar jag ett scenario, som bygger på min tolkning av propositionen. Jag ställer då frågan om informanten finner scenariot sannolikt, samt om de har några synpunkter på scenariot. Frågorna som sedan följer bygger på en vilja att få fram svar på hur informanten ställer sig till hur ett antal praktiska moment relaterade till dokumenthantering av papperslösa barns skolgång skulle hanteras. På så sätt närmar jag mig det fenomen som den fenomenografiska analysen ska avhandla.

Hur materialet bearbetades

Intervjun spelades in på diktafon, och har transkriberats i sin helhet¹¹. Transkriptionerna är, med syfte att uppfylla Vetenskapliga rådets krav på konfidentialitet, återgivna anonymiserade¹². Detta förfarande har bidragit till att trovärdigheten hos den fenomenografiska analysmetoden gynnas. Vilket har sin bakgrund i att fenomenografisk metodik bygger sin trovärdighet på transparens. Läsaren ska få insyn i på vilka grunder som en forskare har kommit fram till en viss analys. Mikael Alexandersson framhäver att det ska vara möjligt att se hur forskaren har identifierat sin upptäckt i datamaterialet. I detta sammanhang är det främst relevant att det ska framkomma hur fenomenets beskrivningskategorier representerar undersökningspersonernas uppfattningar. Denna transparens konstrueras genom att forskaren tar stöd i citat, som i denna studie är utsagor av informanterna, som ämnar belägga de erhållna beskrivningskategorierna. Av praktiska skäl skulle det inte vara lämpligt att återge hela intervjuer, därför görs ett urval. Då detta urval görs är det av yttersta vikt att forskaren presenterar resonemang och tolkning av utsagorna i intervjuerna, samt det underlag som denna analys bygger på. Läsaren ska kunna bedöma om forskaren har gjort en korrekt tolkning av det informanten förmedlade under intervjun. Vad som dock är viktigt att påpeka är att metoden i hög grad bygger på forskarens urval av den information som framkommer under intervjuerna. Vad jag har prioriterat är att uppfattningarna ska finnas inom ramen för studiet av studerat fenomen, samt att de aspekter som förs fram gällande fenomenet ska vara i linje med uppsatsens syfte. Urvalet av presentation av uppfattningar bygger även på att intervjuguidens ämnesblock avhandlas, vilken är utformad i förhållande till uppsatsens frågeställningar. (Alexandersson, 1994, s. 129)

Analys av material

Utifrån denna transkription har jag studerat vilka uppfattningar som informanterna gav uttryck för. För att strukturera upp detta omfattande material har en systematisk analys utförts, där jag har uppmärksammat skillnader och likheter i utsagorna. Analysarbetet ämnar identifiera helheten, för att de olika delarna i fenomenet sedan på nytt ska definieras. Detta betyder i

¹¹ Det finns ett undantag till att intervjun har transkriberats i sin helhet, vilket bygger på ett avtal med en informant gällande att endast det material som jag väljer ut för publikation ska transkriberas. Detta önskemål har naturligtvis respekterats, och är i enlighet med Vetenskapliga rådets etiska krav gällande samtycke. Källa: Vetenskapliga rådet, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, <http://codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> [Tillgänglig: 2013-04-21], s. 10

¹² Vetenskapliga rådet, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, <http://codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> [Tillgänglig: 2013-04-21], s. 12

praktiken att denna uppsats analys definierar ett nytt antal aspekter, som presenterar den tolkning som jag då har av vad informanterna faktiskt har presenterat för bild av fenomenet. Utifrån denna nya tolkning av uppsatsens fenomen, inordnas sedan uppfattningarna i ett antal beskrivningskategorier. Alexandersson ställer ett antal krav på hur dessa beskrivningskategorier ska utformas. Beskrivningskategorierna ska beskriva något relevant hos det fenomen som studeras, kategorierna ska distinkt särskilja sig från varandra, och de ska inte överlappa varandra på sådant sätt att det kan råda någon tvekan kring vilken kategori som en viss uppfattning tillhör (Alexandersson, 1994, s. 126-127).

Uppfattningen som informanten ger uttryck för har alltså tolkats av forskaren och getts en abstrakt form, i form av ett antal beskrivningskategorier (Alexandersson, 1994, s. 127). Dessa beskrivningskategorier relation till varandra studeras sedan. Relationen har vid denna uppsats analyserats utifrån ett hierarkiskt perspektiv, vilket innebär att vissa uppfattningar är mer utvecklande eller omfattande än andra uppfattningar (Uljen, 1989, s. 50).

Då denna beskrivning av beskrivningskategoriernas relation till varandra är utförd är vi slutligen framme vid analysens huvudresultat; utfallsrummet. Analysens utfallsrum är en sammanställning av samtliga uppfattningar om ett givet fenomen, återgivet i form av strukturen hos samtliga beskrivningskategoriers relation till varandra (Alexanderson, 1994, s. 127).

Intervjus utformning i relation till etiska riktlinjer

Vetenskapliga rådet har ställt upp fyra etiska huvudkrav i *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Intervjuns utformning, utförande och presentation är utförd enligt dessa huvudkrav. Vetenskapliga rådets fyra huvudkrav är följande; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet¹³. Jag har arbetat väldigt mycket med kommunikation gentemot informanterna, vilket har säkrat arbetet med att samtliga av de etiska kraven uppfylls, men det har samtidigt gett upphov till två svagheter i metoden som man bör vara medveten om; 1. Beskrivningar gällande person och inom vilken domän som undersökningen utspelar sig i är mycket sparsam, då jag har prioriterat att det inte ska finnas möjlighet att en uppfattning som informanten ger uttryck för kan orsaka negativa konsekvenser för personen¹⁴. 2. För att samtycke ska uppnås så har informanterna haft ett omfattande inflytande på vilka frågor som avhandlas under intervjun. Detta har fått konsekvensen att inte exakt samma frågor avhandlas under samtliga intervjuer, vilket försvårar arbetet med att jämföra uppfattningar gentemot varandra under analysen. Detta har dock hanterats genom att jag använder mig av en fenomenografisk analys, vilket är en metod som tillåter att man fokuserar på en övergripande tolkning av det ämne som avhandlas. Bakgrunden till detta är att utgångspunkten inom fenomenografin är att det inte ska vara det sagda ordet som analyseras, utan innehållet i det som sägs (Alexandersson, 1994, s. 119). För att försäkra mig om att detta förfarande inte äventyrar det empiriska resultatets trovärdighet har jag, vid det tillfälle som informanten inte önskat svara på frågor, försäkrat mig om att intervjuguidens samtliga ämnesgrupper avhandlas under intervjun. Samtyckeskravet är i denna undersökning starkt förankrat med informationskravet; då informanten har fått ta del av vilka frågor som avhandlas, uppsatsens syfte och intervjuns syfte, samt fått godkänna transkriptionen innan denna förs in i uppsatsens resultat. Den

¹³ Vetenskapliga rådet, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, <http://codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> [Tillgänglig 2013-04-21], s. 6

¹⁴ Vetenskapliga rådet, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, <http://codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> [Tillgänglig 2013-04-21], s. 12

främsta anledningen till att dessa uppgifter har framförts är att all information ska föras fram som rimligen kan tänkas påverka informanternas vilja att delta, samt att de har rätt att när som helst avbryta sin medverkan¹⁵. För att uppsatsen skulle kunna respektera informanternas informerade samtycke fullt ut konstruerades ur uppsatsens halvstrukturerade bas en helstrukturerad intervju, där jag prioriterade att kompetens utifrån arbetsroll kan utnyttjas för insyn, samt att uppsatsens ämnesområden skulle avhandlas (Kvale, 1997, s. 107)

¹⁵ Vetenskapliga rådet, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, <http://codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> [Tillgänglig: 2013-04-21], s. 7

Resultat

I detta kapitel presenteras en genomgång av scenariot, och de uppfattningar som informanterna har gett uttryck vid förfrågan om svar på specifika frågor relaterade till detta scenario. Samtliga frågor finns i Bilaga 2.

Med hänvisning till begränsat utrymme presenteras samtalen inte i sin helhet. Då information har plockats bort från utsagor markeras detta med klammer kring tre punkter, det vill säga enligt detta tecken "[...]". Då information har plockats bort från resultatkapitlet, och bryter mitt i en mening, så rör det sig om att ett "mm" har tagits bort med hänvisning till dess ringa betydelse för analysen. Även upprepningar av enskilda ord har tagits bort, vilket inte markeras. För att skydda informanternas anonymitet har även pronomen ("hon" eller "han") ersatts med "hen". Informanterna beskrivs enligt följande förkortningar; Arkivarie ("A"), Sjukvårdsanställd ("S"), Rektor ("R"), Politiker nr 1 ("P1"), Politiker nr 2 ("P2"), Politiker nr 3 ("P3"), samt Politiker nr 4 ("P4").

Genomgång av scenario

Del 1 och 2

Under intervjuens gång så presenteras ett antal situationer då barnet konfronteras med myndigheter, dessa delar tar upp utmaningar gällande vilka handlingar som skapas kring ett asylsökande barn inför dess skolgång, samt hur situationen förändras då barnet nekas uppehållstillstånd. Barnet blir då inskriven på en ny skola, och informanten ska förhålla sig till om omständigheterna för inskrivning ska vara den samma som när ett barn skrivs in som vistas legalt i landet. Allmänna handlingar skapas av de myndigheter som kommer i kontakt med barnet, och avspeglar ett syfte som finns med att samla in dessa uppgifter. Under redovisningen av detta resultat så framkommer vilket syfte som informanterna anser ligga bakom insamlingen av uppgifter. Informanterna får i denna del förhålla sig till arbetsrutinerna kring att barnet registreras, och varför de registreras på detta sätt.

Del 1: Vi föreställer oss förhållanden som råder om propositionen går igenom. Ett barn söker uppehållstillstånd i denna kommun. Barnet skrivs in i Migrationsverkets register över asylsökande. Barnet får via Socialtjänsten stöd för att finna skolgång. Barnet skrivs in på en skola inom kommunen. Detta barn nekas sedan uppehållstillstånd.

Del 2: Då har alltså barnet illegal status. Med stöd av Regeringens och Miljöpartiets proposition "Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd" beslutar sig barnet för att söka in på en ny skola. Så barnet går till en skola och får en ansökningsblankett. På denna blankett står det bland annat att barnet ska fylla i information om namn, personnummer och adress.

Informanternas svar presenteras under ett antal rubriker: ”Relation mellan obligatorisk närvaro och registrering”, ”Barns rätt att neka delge personlig uppgift till myndighet”, ”Utbyte av handling och papperslösas rätt till sekretess”, samt ”Hur informanterna förhåller sig till polisens inre gränskontroll”.

Relation mellan obligatorisk närvaro och registrering

Ett ämne som framkommer under intervjuerna är om kravet på skolan att registrera personliga uppgifter kan anses vara förankrat med att barnet är skyldig att närvara.

Utdrag 1: A: Men den dokumentation som då till äventyrs har hunnit göras om det här barnet det ska ju arkiveras som för alla andra. Men det kommer ju inte att vara lika mycket som för dom andra barnen. För dom här barnen har ju inte skolplikt, så att dom kommer inte att finnas med i registerna från början. Dom kommer inte att kallas, dom kommer bara till och dyka upp och skrivas in [...] och då kommer väl dom att finnas med i dom här betygs katalogerna. Exempelvis. Just under dom terminerna som dom har gått.

Vad detta uttalande bortser från är att barn kan ha registrerats för skolgång som asylsökande, men det överensstämmer i den meningen att barnen inte har varit pliktskyldiga att skriva in sig på en skola. Därmed finns det papperslösa barn som har lämnat spår efter sig i skolans allmänna handlingar, och det finns andra som inte har gjort det. Följande utsaga redogör dock för en uppfattning om att skolplikten vid tillfället för undersökningen kräver att en registrering av en viss form av uppgifter om barnets identitet utförs, om det är så att barnet vill ta del av en utbildning. Dock med behållningen att ändrad lagstiftning kan förändra dessa förhållanden.

Utdrag 2: A: [...] som det är idag så antar jag att alla elever måste skrivas in ju i skolan eftersom vi har skolplikt så skriver man in med namn och personnummer. [...] Men det är ju kan ju hända att den här lagen [...] gör nåt undantag just dom här barnen.

P2 delar A:s inledande uppfattning, gällande att praxis för registrering av papperslösa barn är jämförbart med registrering av barn med skolplikt.

Utdrag 3: P2: [...] det är ju nånting som kommer från kommunen, att vi har en registrering på att ditt barn är så gammalt, bor här och sånt nu börjar skolan.[...] Så att förlängd skolplikt kanske man kan säga.

P2:s uppfattning visar alltså på de rutiner som finns kring barn med skolplikt ska överföras direkt till papperslösa barn. Vad ovan utsaga även bidrar med är att skolplikt är förankrat med att kommunen kontaktar det barn som ska gå i skolan. Denna utsaga visar alltså på att kommunen har kunskap om var barnet finns, vilket är en förutsättning för att det ska vara möjligt att sända ett brev till föräldern.

Följande uttalande av P3 hänvisar till att praxis är anpassad för barn som vistas legalt i landet, och att denna praxis bör förändras för de papperslösa.

Utdrag 4: P3: Ja, alltså det ska det ju göra. Alltså det lagen säger ju det. Att man ska registrerat på klasslistor om man har ett barn i skolan. [...] Sen kan det säkert vara så att man inte alltid gör det för att det finns människor med civilkurage som vill ge dom här barnen skolgång.

På frågan om några speciella hänsyn bör tas om skolans anmälningsblanketter skulle begäras, framhävde informanten från sjukvården att hänsyn bör tas i förebyggande syfte.

Utdrag 5: S: Nä jae, det är väl just att adress och sånt inte finns med på pappret liksom. [...] För att om dom ska.. För att det är så vi tänker här. För att även om vi tänker att polisen aldrig eller Migrationsverket aldrig kommer ha rätt att begära ut några handlingar från våra journalsystem. Så om det kommer till den punkten att de har faktiskt har den rätten, då ska det inte finnas där i alla fall.

S utsaga bygger på ett resonemang gällande att sjukvårdens praxis är kapabel att skydda barnens uppgifter om identitet och adress. Det ligger inte nödvändigtvis i denna utsaga att skolmyndigheten inte har detta skydd för sina register, men uppfattningen förutsätter att praxis bör fungera förebyggande. Informanten förutsätter även att sekretesslagstiftning kan förändras, inom skola såväl som sjukvård. Barnets behov att få sina adressuppgifter sekretessbelagda anses väga tillräckligt tungt för att det ska finnas grund för att praxis ska anpassas gentemot papperslösa barn. Vilket innebär att de papperslösa barnens behov gällande förändring av praxis prioriteras över lagstiftning.

Barns rätt att neka delge personlig uppgift

P3 ville inte svara på några frågor kring skolans arbetsrutiner vid inskrivning av papperslösa, men svarade på följande gällande asylsökande:

Utdrag 6: I: Mm ja, jag tänker, har ett barn som asylsökande, har dom rätt att inte svara på frågorna kring namn och adress och personnummer?

P3: Vadå, om dom skulle gå i skolan och dom skulle bli frågade?

I: Ja, av skolan eller Socialtjänsten eller Migrationsverket. Får dom helt enkelt lov att säga att ”Jag vill inte svara på det.”

P3: Det kan man väl säga. Men det alltså det beror på i vilket sammanhang. Man kan ju alltid, man har alltid rätt att vara tyst. Jag förstår inte frågan riktigt.

Denna utsaga hänvisar till att det kan vara så att det skulle vara praktiskt möjligt för barnet att neka att uppge en viss uppgift, samtidigt som utsagan bortser från frågeställningen gällande om myndigheterna skulle acceptera att ett barn nekar svara på dess frågor, och vad som kunde bli konsekvensen av barnets agerande.

Vid intervjun med P2 framkom även att socialtjänstens uppdrag kan användas som motivation för att praxis för inskrivning av legala invånare skulle appliceras även på inskrivning av papperslösa.

Utdrag 7: I: [...] jag tänker att just i dom här situationerna när barnet skrivs in i register, och information även till socialtjänsten och till skolan. Alltså just vid själva inskrivningen. Har barnet rätt att neka att svara till exempel vad dom heter, födelsedatum eller adress?

P2: Nu menar du rent praktiskt hur det är idag. Kan ett barn neka till att vilja uppge adress och sånt. Nä nä, det tror jag inte för att skulle man uppge att man har ingen adress så registreras man nästan som hemlös, vilket innebär att då får socialtjänsten ett fall om ett att man tror att ett barn far illa [...] och då innebär det att då sätts det in en utredning där så att säga. Så nä, man kan inte neka till att eller. Man kan ju inte inte uppge namn eller adress eller sätta ett frågetecken eller kryss.

Vad som framkommer i denna uppfattning är att motivation för att praxis ska uppfyllas är att socialtjänsten ska kunna utföra en kontroll över vilka barn som far illa i landet. Denna kontroll förutsätter att det sker en form av rapportering gällande om ett barn inte uppger en adress. Denna praxis bygger alltså på att ett barn måste kunna bevisa att hen bor någonstans för att sociala myndigheter inte ska sättas in. Därmed fräntas även barnet valet att våga berätta var hen bor.

Vid intervjun med P1 framkom det att det finns en tvetydighet gällande om de asylsökande barnen måste svara på myndigheters frågor gällande sin identitet och adress.

Utdrag 8: P1: Jag har ju svårt att tänka mig att ett ekonomiskt bistånd i någon form kan betalas ut till en okänd. [...] Så därför fodras det ju en viss registrering så att säga.

Vad som framkommer i ovanstående uppfattning är en tveksamhet kring om den praxis som genomförs för ett praktiskt ändamål är förankrad med att barnet är skyldig att svara. Det framkommer även att ekonomiskt bistånd kan användas som en form av argument för att ett asylsökande barns identitet ska anges.

När det kommer till om barnet sedan skulle vara papperslös och om det var sannolikt att skolan skulle skrivas in namn, födelsedatum och adress svarade P1 följande:

Utdrag 9: P1: Ja, det gör det ju säkert. Vi är ju alltid väldigt formella när det gäller registreringen, och noggranna med det. [...] Alltså det blir ju svårt för en klass och ha 30 stycken icke registrerade

P1 angav vidare att det var skollagen som bestämde gällande om ett barn har rätt att neka att lämna dessa uppgifter, och P1 trodde att denna refererade till att det är rektorns beslut. Detta uttalande hänvisar alltså till att lagstiftning måste efterföljas. Uppfattning visar även på att lagstiftningen anses ha en inverkan på praxis genom att den tilldelar rektorn på skolan att ha översyn över praxis. Vad denna uppfattning lämnar utrymme för tolkning är om det är så att det finns lagstiftning kring att rektorn måste fylla i dessa uppgifter, eller om det är informantens personliga uppfattning att rektorn bör ta beslutet att fylla i dessa uppgifter.

A var av uppfattningen att då skolplikten motiverar att namn och personnummer antecknas i ansökningsblanketter till skolor, grundläggs även den klassifikation som arkiven utgår från då de eftersöker uppgifter om specifika barn.

Utdrag 10: A: som det är idag så antar jag att alla elever måste skrivas in ju i skolan eftersom vi har skolplikt så skriver man in med namn och personnummer. [...] Men det är ju kan ju hända att den här lagen [...] gör nåt undantag just dom här barnen. [...] Men som vi också har varit inne på så krävs det ju ändå nåt sätt att identifiera vederbörande [...] och just för att sätta betyg för att kunna sortera in dokumentationen kring den här eleven.

Vad A här hänvisar till är att registrering fyller ett informationsbehov för skolan. Detta betyder att lagen betraktas stödja sökbarheten i skolans handlingar. Därmed menar A att denna funktion att identifiera en person är förankrat med sökbarheten av de allmänna handlingar som hör samman med denna person. Uppfattningen visar även på att A förankrar identifikation som en nödvändighet för att betyg ska konstrueras. Vidare visar även denna uppfattning på att löpande dokumentation är en nödvändighet för att betyg ska sättas.

Utbyte av handling och papperslösas rätt till sekretess

Klasslistan uppfattades specifikt som ett krav för att de papperslösa barnen skulle få gå på skolan. I förhållande till betyg och anmälningsblanketter uppfattades även klasslistan som den handling som främst öppnade upp för insyn från polisen. Denna problematik tycktes vara förankrad i en uppfattning om att handlingen inte är under sekretess, samt att det förväntades en löpande uppdatering av denna. Ett återkommande fenomen var även att klasslistan presenterades som ett nödvändigt medel för att säkerhet skulle upprätthållas, och att uppgifter skulle finnas tillgängliga för att upprätthålla kontakt med vårdnadshavare.

Utdrag 11: R: Men syftet med det att man har lista [...] där man vet var barnet bor [...] och man använder dom här klasslistorna till väldigt många olika saker. Till exempel Karl Andersson och så har man då telefonnummer kanske. Ja, för om man behöver ringa till föräldrarna av en viss anledning. Om det börjar ringa, den och den och den är här. Och Pelle är inte sjuk men han ska... Han är inte här. Han är inlåst i en garderob och det brinner.

Vad R här hänvisar till är att det måste finnas någon form av auktoriserad dokumentation av vilka barn som vistas i klassen. Detta för att det ska vara möjligt att göra en eftersökning i handlingarna, då skolan står inför en kris.

Följande fråga berör hur A såg på klasslistan och betyget som handling

Utdrag 12: A: [...] betygskatalogen med dom här klasslistorna där det står namn och personnummer. Det är ju det är ju liksom grundhandlingen när det gäller betygen. Och dom är ju. Där gäller ju till exempel ingen sekretess. De är ju allmänna och offentliga. Så finns det ju, vet jag, skolor där det har gått elever som har skyddad identitet med hemlig adress, och så då vad jag vet som finns dom inte med i dom här offentliga klasslistorna. Betygskatalogerna.

A hänvisar här till att det råder ett motsatsförhållande mellan handlingar som omfattas av sekretess och handlingar som betraktas som allmänna och offentliga. Sekretessen förankras istället med en persontyp; människor som lever under skyddad identitet. Då väljer man att inte skriva in barn med skyddad identitet i klasslistan, då denna betraktas som allmän och offentlig.

För att klargöra om det var så att även handlingar där barns adress ingår i detta resonemang ställdes även följande fråga.

Utdrag 13: I: [...] dom här handlingarna som dom skolorna har kring vad barnen heter och vilken adress dom har. [...] är dom allmänna handlingar?

A: Ja, det är dom. Och, så det är ju i dom fallen som vi konstaterat tidigare när det är någon som har skyddad identitet som att, det är väl då som skolan får handskas med det lite försiktigare. Men annars så är det ju allmänna offentliga handlingar. Eller uppgifter.

P3 hävdade att det finns lagstiftning som styr att barn ska registreras i klasslistor. I likhet med R menade P3 att denna lag i grunden finns för att man ska kunna skydda barn. P3 framhäver dock att klasslistan är problematiskt, eftersom de papperslösas kunskap om denna skapar en rädsla för att ta del av ett erbjudande om utbildning.

Utdrag 14: P3: Och sen så det finns ju problematik med skola förskola och den biten, för att dom, vad det gäller att du ska vara med på klasslistor och registreras för att vara med i skolan och så. Det är ju en lagstiftning som egentligen handlar om att skydda barnen för att man har ett ansvar för barnen som går i skolan och då måste man veta att dom är där, och om det börjar brinna, eller socialhjälp. Och massa såna här saker som gör att det är ganska svårt att gå ifrån den biten. Så att. Men jag måste väl säga att det är ganska mycket som brister [...] för att dom här barnen oftast inte vågar ta sig till samhällets institutioner.

Ovan uppfattning visar på att krav om att praxis ska uppfyllas för inskrivning av barn är förankrat med lagstiftning för att säkerhet ska uppfyllas. Detta behov av säkerhet anses begränsa barnets tillgång till skolan som institution, även om det skulle vara så att barnen gavs juridisk rätt att ta del av utbildning. I likhet med A betraktade P3 skyddad identitet som en motivation för att insamlade uppgifter om barnet kunde nekas utlämnande från skola, även

om denna handlingstyp ansågs inbegripas av offentlighetsprincipen¹⁶. S presenterar samma bild som P3 av att det ställs krav på att barn ska vara med i klasslistan för att få gå på skolan, och pekar ut att detta även gäller papperslösa barn.

Utdrag 15: P3: Och då har man ju inte möjlighet att begära ut dom. Men det är ju rätt så mycket laglighetsprövning innan du kan få en sån skyddad identitet. [...] Det har inte de här människorna möjlighet till kanske om man lever illegalt i landet. [...] Alltså, jag menar, man kanske inte kan få skyddad identitet från polisen, tror jag inte. Så att då är ju det under offentlighetsprincipen.

Denna form av utsagor utgår från att sekretess förankras med en person, samt att detta är en möjlighet som endast finns tillgänglig för barn som vistas legalt i landet.

P4 var av uppfattningen att man kunde använda sig av tidigare erfarenheter av att hantera uppgifter om barn som lever med skyddad identitet, t.ex. vid begäran av klasslistor.

Utdrag 16: P4: Och där har vi också föräldrar som lever med skyddad identitet, som då när det kan finnas ett hot mot den personen, där vi vet att det kan ha varit en expartner, som då har att dom har inte rätt att närma sig. Det hanterar vi ju, och det hanterar man ju dagligen. Och därför menar jag att det här är inte på något sätt ett omöjligt uppdrag. Men det försvårar ju givetvis att det här är familjer som egentligen inte skulle vara här. [...] Det är ju den dimensionen som gör detta svårare.

I ovanstående uppfattning framstår dokumenthantering av papperslösa elevers skolgång som en fråga om att man kan återanvända sig av praxis, men att sekretessen i likhet med A och P3:s tolkning förankras med en person. Att sekretessen förankras med en person, som måste vara medborgare, skapar en problematik. Denna tolkning förutsätter att det inte görs en skadebedömning innan en handling lämnas ut.

P2 delade P4:s uppfattning om att man kunde använda sig av tidigare erfarenheter av personer med skyddad identitet för att bygga upp rutiner angående utlämnande av personliga uppgifter

Utdrag 17: P2: När det gäller till exempel andra sidan, så när man har skyddad identitet så tenderar det ju att finnas en spärr så att säga. [...] Och det får man när man hämtar information, till exempel hos Försäkringsbolag, om man kontaktar ett försäkringsbolag med skyddad identitet. Då plingar det till så att säga. Nu säger jag inte att kanske Skattemyndigheten ska hand om gömda också så att säga men det finns ju system idag som fungerar för människor som inte är eller ska finnas i något system. [...] Av olika anledningar. Och att ett liknande system här borde man ju upprätta på nåt sätt. Så att det finns att det kommer upp en liten pling att personen är gömd, eller personen vistas illegalt i landet.

Hur informanterna förhåller sig till polisens inre gränskontroll

I likhet med P3 upplever R en konflikt mellan papperslösa barns rätt till skydd enligt barnkonventionen, och polisens uppdrag enligt lag att utvisa barnen.

Utdrag 18: R: Alltså det är min synpunkt därför dom vistas illegalt i landet, dom har inte rätt att vara här, och enligt lagen så kan ju polisen då komma och ta dom. [...] Men sen finns det ju andra lagar, om man tänker sig som Barnkonventionen, och så.

Denna uppfattning ger uttryck för att Barnkonventionen skulle utgöra ett hinder för att polisen skulle kunna fullfölja sin uppgift att verkställa barnets utvisningsorder. Problematiken som beskrivs skulle kunna uppfattas som en referens till att den sekretesslagstiftning som betraktar

¹⁶ Av arkivarien beskrivna som ”allmänna offentliga handlingar”.

ett delgivande av barnens uppgifter som men. Denna innebär att polisen inte får tillgång till uppgifter som de kan behöva för att verkställa en utvisningsorder.

Uppfattning att skolan kan hamna i en problematik angående hur de ska förhålla sig till polisens eftersökningar av barnen delas av P2. Följande uppfattning framkom i samband med att P2 presenterade problematiken i om polisen begärde uppgifter om en person adress från skolan, och då uppger att de vet att denna går på skolan.

Utdrag 19: P2: [...]och det är ju det vi var väl inne på innan. Hur man ska göra till exempel med frizoner, som propositionen kanske säger det kanske inte är nödvändigt i och för sig. Däremot så finns ju kanske andra sekretesslagar som man menar däremot att en skola ska utan att bryta mot lagen kunna säga "Nej vi kan inte, vi får inte, och vi kommer inte att ge ut uppgifterna."[...] men så att det är ju självklart att om det är väsentligt, det är väsentligt för polismyndigheten då att förverkliga beslutet om att de inte har fått uppehållstillstånd, det är ju polisens. Alltså det är det som är en konfliktyta egentligen.[...] Mellan dom olika myndigheterna.[...] Att polisen ska göra uppdrag, men samtidigt ska skolan göra sitt uppdrag genom att erbjuda en utbildning.

Denna uppfattning framhäver att en skolas bruk av sekretesslagstiftningen skapar en konflikt mellan myndigheterna. Uppfattningen visar även på att P3 är av uppfattningen att polisens uppdrag att verkställa en utvisning kan betraktas vara i konflikt mot skolans uppdrag att erbjuda barnet en utbildning.

Del 3

Denna del utreder uppsatsens frågeställning om hur motstridigheter skapas mellan olika myndigheters uppdrag, som ett resultat av utbyte av uppgifter om papperslösa barn.

Del 3: Barnet går nu i skolan. Läraren upptäcker att barnet har svårt för att hänga med under lektionerna. För att få stöd i hur de bäst ska kunna hjälpa barnet tar en av barnets lärare kontakt med en kurator på skolan. Denna träffar barnet. Efter ett samtal med barnet misstänker kuratorn att barnet lider av post-traumatisk stress. För att få en andra bedömning så rekommenderar kuratorn att barnet pratar med skolans psykolog och skolläkare. Barnet pratar med läkaren och psykologen. Dessa gör i sin tur samma bedömning som kuratorn.

Barnet har alltså vid detta tillfälle kommit kontakt med två olika myndigheter på skolan; sjukvården och skolmyndigheten. Läraren, kuratorn och psykologen tillhör alla skolmyndigheten, medan läkaren tillhör sjukvårdens verksamhetsgren (Bohlin, 2012, s. 217). Intervjuerna vid denna del utreder informantens uppfattning av om det finns uppgifter som tjänstemännen är skyldig att beskriva i text angående dess bedömning om barnets hälsotillstånd, samt hur utbyte av uppgifter om barnets hälsotillstånd är beskyddat av sekretess.

Hur myndigheternas tillgång regleras

Detta är i sin tur relaterat till förståelsen av vad som är en känslig uppgift, och vilka handlingar som bör sekretessbedömmas. Definitionen för "känsliga uppgifter" är enligt A vad som omfattas av Offentlighets- och Sekretesslagen

Utdrag 20: A: [...]det är ju det som omfattas av Offentlighets- och Sekretesslagen[...] Det som först och främst och länge har varit handlingar uppgifter där vi gör sekretessbedömningar det är ju de här skolhälsovårdsjournalerna. Det kan finnas uppgifter om elevers hälsotillstånd, och hemförhållanden, och liknande. Och så har vi ju skolpsykologjournaler här också. [...] Vi har ju socialtjänstens arkiv också.

Detta är alltså i kontrast mot betygskatalogerna, som tidigare omnämnt i Del 1 i högre grad betraktas som en handling som kan lämnas ut utan en sekretessprövning.

P 2 och P4 uttrycker både att det finns ett behov av att skolhälsovården samordnas så att man arbetar på ett liknande sätt. Varav P2 pekar på att utbytet av uppgifter måste hanteras enligt en enhetlig process.

Utdrag 21: P2: [...] jag tror att Regeringen kanske inte ska komma med riktlinjer, men det kanske är SKL Sveriges Kommuner och Landsting, alltså organisationen ska komma med förslag hur en kommun kan arbeta, eller hur landstinget ska arbeta i såna här frågor.

Motsättningar baserat på förväntat informationsutbyte

I intervjun med arkivarien framkommer det att uppgifter som har antecknats i Migrationsverkets och Socialtjänstens register betraktas som allmänna uppgifter.

Utdrag 22: A: [...] När Migrationsverket och Socialtjänsten gör sitt så är det ju, då är det vissa rum i offentlighets- och sekretesslagen som tillämpas, och sen skolan är det ju när dom skrivs in i dom här betygskatalogerna då är det ju allmänna uppgifter. [...] Så som det ser ut idag. Så som det fungerar. Sen som sagt kan man ju tänka sig att den här. Om den här propositionen blir en lag. Då kan det ju tänkas att man kommer att behandla dom här adressuppgifterna på ett annat sätt just för dom här barnen

Tveksamheten kring om papperslösa barn ska ha en särskiljande rätt till sekretess i förhållande till andra elever återkommer i ett antal intervjuer. Det framkommer även under intervjuerna en uppfattning om att finns en inneboende konflikt gällande hur uppgifter om papperslösa barn registreras.

Utdrag 23: I: Tror du det har en koppling till att sekretess ser annorlunda ut inom sjukvården och skolan?
S: Ja ja, det kan det ju absolut ha. Samtidigt så tänker jag att människor i Sverige med skyddad identitet och såna saker, dom är ju inte heller registrerade. Så därför förstår jag inte riktigt hur varför skolan resonerar som dom gör. Sjukvården generellt sett har väl mer sekretess än vad skola har. [...] Men just i själva journalsystemet så kan det inte vara mer avancerad teknik vi har än vad skolorna har.

S uppfattning utgår från att barn med skyddad identitet har ett motsvarande behov av skydd som papperslösa barn har. Uppfattning visar även ett resonemang gällande att oberoende av om skolans sekretess beskyddar papperslösa barn, så bör man kunna använda sig av rådande praxis som används för barn med skyddad identitet. Man kan alltså säga att den juridiska bestämmelsen och praxis har separerats.

Utdrag 24: S: Jaaa, det tror jag att du har rätt å neka. Men... jag vet inte. Min erfarenhet av socialtjänsten är att namn. Nä namn behöver dom nog. Namn behöver dom. [...] Men min erfarenhet är att socialtjänsten oftast, nästan alltid säger att "Du får aldrig tala om för mig var du bor". [...] För att om jag får en adress på var du bor då är jag skyldig att skriva in den i systemet. [...] Så därför vill jag att du aldrig berättar det för mig.

Viktigt att påpeka är att till skillnad från sjukvårdens journalföring så har inte informant S direkt kontakt med denna registrering, då det tillhör en annan myndighet. Men redogörelsen ger en fingervisning om vilken problematik det finns, att socialtjänstens praxis för inskrivning av barns uppgifter ställer krav på registrering av papperslösa barns adressuppgifter.

P4 upplever att det tidigare har förekommit slitningar mellan skolmyndigheten och socialtjänsten. Det framgår här att dessa slitningar kan betraktas som ett resultat av att socialtjänsten förhåller sig till en avskild sekretesslagstiftning, samt att dessa restriktioner kan ge upphov till konflikter baserat på tjänstemannans behov av tillgång till allmänna handlingar för att sköta sitt uppdrag.

Utdrag 25: P4: Så att och sen det här med socialtjänsten. Det däremot är ju en något om man tittar på förvaltningsdelen så är ju kontakter med individer i familjeomsorgen ibland problematisk därför att man har olika lagstiftning och man gör olika bedömningar [...] Och i vissa fall så gör skolan en bedömning och individer inom familjeomsorgen gör en annan bedömning inom sin lagstiftning, och då kan, då sker inte överlämnandet av information på samma sätt. Skolan kan ibland uppleva en avsaknad av information som socialtjänsten måste hålla hemlig, och det där jobbar vi ju kontinuerligt med även i den normala processen när det händer anmälning, eller liknande, och jag kan tänka mig att den typen av så att säga slitningar kan säkert uppstå här också.

P1 har uttalat sig gällande om det gör någon skillnad för sekretessbedömning om en handling begärs från ett register eller fysisk handling, då Socialtjänsten, Migrationsverket och den enskilda skolan hade samlat in uppgifter om ett asylsökande barns personliga förhållande: ”Alltså soc handlingar är ju sekretess va alltså även för polisen.” (Utdrag 26). Detta uttalande tyder på att bilden av vad som är under sekretess förankras med vilken myndighet som har konstruerat handlingen.

Del 4

Slutligen presenterades scenariots sista del för informanterna:

Del 4: ”Barnet fortsätter på skolan, och går ut 9:e klass. Barnet har vid detta tillfälle inte fått ett uppehållstillstånd. Barnet önskar nu få ut ett slutbetyg från skolan.”

Syftet bakom att slutbetyget vid grundskolan valdes som exempel för detta scenario är att den är tydligt förankrad med två viktiga problemställningar:

1. Hur en handlings auktoritet byggs upp av skolmyndigheten
2. Varför en auktoritativ handling ska skapas om ett papperslöst barn

Denna utmaning är ett exempel på hur ansvarsfördelningen av dessa frågor regleras av lagstiftning, såväl som myndigheten, det politiska styret och den enskilda skolan. Ett slutbetyg ställer krav på att en viss auktoritet ska förankras med betyget, vilket sker genom en viss förväntning på utförande av praxis i form av löpande dokumentation om eleven.

Det framkommer även i intervjun med A en upplevelse av att konstruktionen av underlag för betyg är att jämföra med klasslistan.

Denna löpande dokumentation är något som sker i vad som kallas för en betygskatalog. A beskrev betygskatalogen som en handling som vid arkiv har tagit över klasslistans funktion.

Utdrag 27: A: I det flesta arkiv som finns det ju inte klasslistor, som bara är en lista över dom elever som går i klassen. Utan det är oftast såna betygskataloger, alltså en lista över klassen. Sen är betygen nedskrivna där.

Senare under intervjun framkom även att liknelsen hade sin motivation i att en lista förs över vilka elever som klassen består av.

Utdrag 28: A: [...]Ur vår synpunkt är det ju originalhandlingarna för betygsuppgifterna. Sen det här betyget som man får i sin hand när man går ut vårterminen, det är ju en avskrift av betygskatalogen. Så betygskatalogen, med dom här klasslistorna där det står namn och personnummer, det är ju liksom grundhandlingen när det gäller betygen.

Att betygskatalogen betraktas som ytterst viktig från kommunarkivets sida är att den upprätthåller betygets auktoritet. Jag tolkar uppbyggnaden av denna syn på handlingens auktoritet som en kombination av att det sker löpande dokumentation, samt att denna dokumentation garanteras genom att författaren signerar handlingen.

Utdrag 29: A: Och där stå.. där är det ju klass för klass, och så står ju eleverna uppställda, och så ämnena och betygen, och sen så har ju dessutom finns ju ämneslärares signatur där också. Så att, det är ju underlag för bedömningarna.

Även P1 menade att det var lagstiftningen som var avgörande gällande om skolan skulle ha ett skriftligt underlag på betyget som de bestämmer sig för att sätta.

Utdrag 30: P1: Ja, det utgår jag från att det finns till alla barnen.

I: Mm. Och vem bestämmer över dom förhållandena?

P1: Ja det är ju skolstyrelse. Nej, förlåt jag menar skollag och skolinspektion, skolverk och rektor. Rektor brukar vara svaret på det mesta som gäller skolan.

Varför en auktoritativ handling bör skapas om ett papperslöst barn

Under intervjustudien framkommer en utsaga gällande att registrering av eleverna är förankrad med att ett betyg ska ges auktoritet.

Utdrag 31: S: [...]Men att det är liksom, ja en person kan gå i skolan i så många år, och klara så många betyg, men eftersom det inte registreras, eftersom du inte ska vara registerad i skolan, så kan du heller inte sen använda dig av dom betygen för att söka till gymnasiet.

Ovanstående utsaga visar på en uppfattning om att barnet ska vistas en längre tid på skolan utan att vara registrerad. Utsagan ger uttryck för en problematik gällande om registrering av auktoritativt underlag för betyg bör vara obligatorisk, förankrat med elevens möjlighet att få ut ett slutbetyg. I intervjun med P4 framkom det resonemang som bygger på att barnet ska utvisas, vilket präglar synen på hur betyget ska underbyggas med löpande dokumentation:

Utdrag 32: P4: [...] det kan ju bli ett betyg, så på samma sätt som det gör när en annan elev lämnar.[...] Att man skickar med ett omdöme, här låg eleven vid sitt avbrytande här.[...] Och jag hade utifrån det här underlaget satt följande betyg, eller gjort följande bedömning, den får ju följa med barnet. [...]det beror väl också på det då om man vet var de här eleverna ska avvisas till eller utvisas till. Så får man då försöka göra en översättning av [...] den dokumentation som finns.

R menade att det måste finnas underlag för betyg, och att detta kan betraktas som ett medel för att barnen ska bli registrerade vid skolan.

Utdrag 33: I: Som jag förstår det så ska det finnas rätt så mycket underlag till ett betyg. I normala fall åtminstone.

R: Ja jätte. Men då tänker man sig så här. Om det är möjligt för dom att få ett betyg. [...] Då blir dom också registrerade där.

Det framkommer även en uppfattning gällande betyg som bygger på att polisen ska kunna verkställa en utvisningsorder på skolans område, men att skolan endast skulle delge uppgifter

om papperslösa barn om de specifikt efterfrågas. Utifrån detta perspektiv förutsätter man även betyget inte behöver underbyggas med löpande dokumentation.

Utdrag 34: P2: [...]Alltså betyg är ju oerhört viktigt, för det är ett mätinstrument för att se hur man. Ja jag tolkar det här syftet, alltså, det är en sak återigen om vi är inne på det här, så länge eleven är där och det är en frizon, så är betygen inte kanske något större problem så att säga. Klasslistorna är problem och så. Men däremot betygen kan ju stanna internt inom skolan. Betygen är väl självklart att man måste få en bedömning på sin skolgång.[...] När det gäller klasslistan så är det ju större problematik, därför att den är ju på ett sätt ett levande dokument som ska ju uppdateras så länge man går på i den klassen.

P2 var av uppfattningen att betygen inte skulle påverka frizonen, då P2 menade att dessa stannar internt inom skolan. Klasslistan menade P2 utgör en större problematik då den är ett levande dokument som ska uppdateras så länge som barnet går i den klassen. Senare i intervjun framkom det dock att P2 ansåg att det skulle finnas underlag.

Utdrag 35: P2: [...]med skriftliga underlag är ju till exempel att lärare då tar ju bedömning tittar på vad man har gjort och liknande. Och då, så att jag tror att det viktiga är ju att utgå från barnets perspektiv. Så är det självklart, måste finnas skriftliga underlag, men sen handlar det om att inte kanske delge dom eller liknande. Att dom sprids eller liknande. Och det är väl ett annat system, helt enkelt. Det handlar inte om ett annat. Alltså för barnen, alltså om man utgår från barnen, så ska dom ha samma förutsättningar som alla andra.

Analys, diskussion och slutsats

I detta kapitel presenteras uppsatsens analys, diskussion och slutsats tillsammans. Diskussionen har sammanförts med analysen i avsikt att tydliggöra kopplingen mellan konstruktion av beskrivningskategorier och dess relation till forskning och teori. I detta kapitel framhävs uppsatsens syfte, att studera hur propositionen *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* konstruerar ett förhållande mellan legal kontra illegal status, och hur detta påverkar det papperslösa barnets integritet i förhållande till offentlighetsprincipen, som en röd tråd genom analys och underbygger en diskussion av uppsatsens frågeställningar. Jag hävdar nämligen att utformning av dokumenthantering av papperslösas skolgång är avgörande för vilken insyn som myndigheter ges att utföra inre gränspolitik, och därmed definieras papperslösa barns tillgång till en rättssäker tillgång till statliga tjänster som utbildning och sjukvård. Slutligen sammanfattas svaren på frågeställningarna i uppsatsens slutsats, och avrundas med förslag till fortsatt forskning.

Arkivsektorns ansvar vid utformning av dokumenthantering

Arkivsektorn har ett ansvar gällande praxis för insamling, bevarande, samt tillgängliggörande av allmänna handlingar. Tidigare forskning har visat detta ansvar är förankrat med utsatta gruppers möjligheter att försvara sig rättsligt mot myndighetsövergrepp, då endast insamling och adekvata rutiner för bevaring kan säkra att arkivsektorn kan garantera att myndigheters handlingar finns tillgängliga för granskning av myndighetens verksamhet (jmf Harris, 2002; jmf Huskamp Peterson, 2005; jmf Jimerson, 2007). Jag hävdar att även insamling av data om utsatta grupper bör vägledas av arkivsektorn, eftersom de är ansvariga för att handlingarna ursprungligen samlas in, om de ska gallras och gentemot vem de ska tillgängliggöras. Om handlingar ska samlas in för panoptisk övervakning av ett lands befolkning, utifrån insynen i myndigheternas förvaltning, så bör personal med arkivvetenskaplig kompetens se över om insamling av dokumentation står i rimlig proportion till den skada som insamling kan åsamka den enskilda individen (jmf Giddens, 1985, s. 179-181; jmf Scott, 1998, s. 183; Torpey, 2000, s. 12). Insyn och vägledning av myndigheternas dokumenthantering kan även motiveras av risken att enskilda tjänstemän agerar baserat på enskilt bevåg, oberoende av insyn från kunniga inom arkivens behov av dokumentation inför framtida rättsprövningar och den enskilda individens rätt till sekretess, Barnkonventionen ger nämligen i egenskap av styrdokument endast vaga anvisningar, vilket ökar den enskilda tjänstemannens handlingsutrymme (Lundberg, 2009, s. 17). Denna uppsats ämnar bidra med att detta ansvar bör förstås utifrån en förståelse för vilka mekanismer som ligger bakom att dokumentation samlas in om en individ, samt att behandling av marginaliserade gruppers dokumenthantering kan vara grund för att praxis måste utvärderas. Den främsta utmaningen ligger i hur tillgängliggörande av papperslösas uppgifter ska regleras i förhållande till rådande praxis för dokumenthantering av elevers skolgång. Problemställningen gällande tillgängliggörande är i sin tur förankrat med utmaningar gällande vilka uppgifter som bör registreras vid inskrivning

av papperslösas uppgifter, då detta är avgörande för vilka uppgifter som potentiellt kan komma att lämnas ut. Tidigare forskning har visat på fall då papperslösa upplever att de inte litar på skoladministrationen, utifrån en oro baserat på att barnet inte litar på att uppgifter om identitet och legala status behandlas på sådant sätt att gränskontrollen hindras tillgång till dessa uppgifter (jmf Menjívar och Abrego, 2012; jmf Cebulko, 2013). Denna oro för tillgängliggörande kan i förlängningen skapa en situation där barnen inte vågar ta del av den utbildning som de erbjuds (jmf Cebulko, 2013).

Beskrivningskategorier

Analysen bygger på följande tolkning av vilka antalet beskrivningskategorier som tar sig uttryck i uppsatsens empiriska resultat. Nedanstående lista beskriver det utfallsrum som framkommer av det empiriska resultatet. Detta utfallsrum innefattar samtliga uppfattningar som har framkommit under studiet av det fenomen som uppsatsen undersöker; dokumenthantering av papperslösa barns skolgång. Dessa uppfattningar beskrivs genom 18 beskrivningskategorier, vilka har kategoriserats i sex aspekter av fenomenet. Beskrivningskategorierna beskrivs utförligt i analysens löpande text. Beskrivningskategorierna förhåller sig hierarkiskt till varandra, vilket innebär att vissa uppfattningar är mer utvecklade eller omfattande än andra uppfattningar. Dessa uppfattningar är kvalitativt skilda från varandra. (Uljen, 1989, s. 50).

Sammanfattning av beskrivningskategorier

- 1) Barnets vistelse i landet
 - a) Barnet ska utvisas
 - b) Barnet ska vistas i Sverige en längre tid

- 2) Om sekretesslagstiftningen omfattar papperslösa barn
 - a) Skydd av uppgift är beroende av barnets legala status
 - b) Skydd av uppgift är beroende av handlingstyp
 - c) Skydd av uppgift är beroende av förvaringsmyndighets uppdrag

- 3) Förväntat informationsutbyte bakom konflikt mellan myndigheter
 - a) Skillnader i sekretesslagstiftning skapar konflikter mellan myndigheter
 - b) Skillnader i upplevt uppdrag skapar konflikter mellan myndigheter

- 4) Skolans informationsbehov
 - a) Dokumentation för att handlingar ska beläggas med auktoritet
 - b) Sökbehov
 - c) Säkerhet

Barnets vistelse i landet

I denna del presenteras beskrivningskategorier över hur informanterna förhåller sig till barnets vistelse i landet, och om skolan ska utgå från att barnet ska vistas en längre tid i landet. FN:s barnkonvention ska appliceras på svensk skoladministration via propositionen, vilket måste vägas mot FN:s allmänna förordning som inte ger människan rätt att invandra, endast att söka asyl (artikel 13-14 i FN:s allmänna förklaring, se Fryklund och Lundberg, s. 13). Detta är en

paragraf som i sin tur erkänner människan rätten att bevaka en nations gränser, vilket sker genom att ett land skapar en viss ordning genom konstruktionen av lagstiftning (Bauman & May, 2010, s. 172).

Konstruktionen av ett barns livsberättelse är förankrad till kontroll som även kan förstås som ett uttryck för Benthams arkitektoniska begrepp Panopticon, då det är möjligt för en stat att kontrollera en individs beteende genom att dess myndigheter beskriver denna i allmänna handlingar. Det skapas en växelverkan genom att myndigheten får insyn samtidigt som att detta kan få en disciplinerande inverkan på den som är övervakad. Man skulle kunna säga att offentlighetsprincipen skapar tornets förutsättning för insyn i de celler som individen befinner sig i, den bevakade är individualiserad och blir synliggjord genom att det konstrueras uppgifter om denna. Då man motsätter sig att dokumenthantering fungerar som medel för inre gränskontroll så används det som ett argument för att tornets insyn ska begränsas. (Bourdieu, 2004, s. 70-73; Foucault, 2009, s. 201-202).

Normen som informanterna utgår från är utvisning. Vilket tar sig uttryck genom att den första beskrivningskategorin ger uttryck för uppfattningar om hur dokumenthantering kan anpassas efter förutsättningen att barnet vistas i landet en begränsad tid. Den andra kategorin förhåller sig till den övergripande kategorin genom att ge uttryck för uppfattningar om att barnet har rätt till en dokumenthantering som försvårar insyn i skolans frizon.

A. Barnet ska utvisas

P4 hänvisar till ett perspektiv gällande att arbetsrutiner redan finns tillgängliga för dokumenthantering av papperslösa barns skolgång, i form av att skolan kan återanvända sig av de rutiner som redan används då barn lämnar skolan. Skolpersonalen ska i enlighet med praxis för utfärdande av omdöme referera till vilken bedömning som personalen har gjort av barnets kunskaper, med en referens till vilket underlag som ligger till grund för betyget. Vad som främst är intressant med detta uttalande är att denna praxis för dokumenthantering betraktas som oproblematisk att återanvända på papperslösa elever, mot bakgrund att grundpremisen är att dokumentationen är ämnad att bidra till barnets förutsättningar att assimileras i utlandet. Utmaningarna för dokumenthantering anses av P4 alltså främst ligga i att kommunikationen gällande barnets kunskapsnivå når fram till nästa instans, oberoende av vilket land som barnet skickas till. (Utdrag 32¹⁷)

R ställer sig positiv till att polisens möjlighet att gå in i skolor för att utvisa barn, vilket dock är ett beslut som försvåras av hänsyn till Barnkonventionen. Vid intervju med R framgår även att betyget kan användas som argument för att papperslösa ska registreras som elever vid en skola. Bakgrunden till detta fenomen är att betyg kan användas som argument för att en löpande dokumentation ska ske gällande barnets skolgång, då R i likhet med P4 påpekar att personalen ska referera till underlag för sitt beslut då betyg lämnas ut. Detta betyder att dokumenthantering inbegriper insamling av underlag. (Utdrag 18, Utdrag 33)

Vad som framställs inom denna beskrivningskategori är att dokumenthantering kan användas som ett medel för att barn motiveras att låta sig registreras i allmänna handlingar. Dokumenthantering förväntas även anpassas efter landets arbete med gränskontroll, då registrering i allmänna handlingar öppnar upp för potentiell insyn såväl som att den fungerar som förberedande för en flytt av barnet till en skola utomlands.

¹⁷ Hänvisningar kommer att göras till utdrag från det förgående kapitlet.

Aspektens andra beskrivningskategori utgår från att skolan ska anpassa sin dokumenthantering barnet kommer att vistas i landet en längre tid.

B) Barnet ska vistas i Sverige en längre tid

P3 beskriver i Utdrag 14 registrering av barn och dess uttryck i form av klasslistan som grundat i en lagstiftning som bygger på att skolan är ansvarig för att beskydda barnen, och därför måste kunna kontrollera att barnen finns på plats. Denna lagstiftning betraktas dock som problematisk att applicera för dokumenthantering gällande papperslösa barn, då detta krav resulterat att papperslösa barn generellt sett inte vågar ta sig till samhällets institutioner. R:s argument återkommer här i form av att behovet av att konstruera en handling som auktoritativ handling ligger till underlag för att krav ställs på det papperslösa barnet gällande att hen måste registrera sig vid skolan för att få ta del av skolans utbildning. Vad som skiljer P3:s uppfattning åt från R:s är åsikten att barnets önskemål om att inte bli registrerad ska respekteras, då P3 i Utdrag 4 även uttalar sig om att även om lagen anser att barn ska registreras vid skolan så finns det människor ”med civilkurage som vill ge dom här barnen skolgång”. Ett krav på att papperslösa barn ska registrera sina personliga uppgifter uppfattas av P3 vara förenat med att barnet inte vågar ta del av möjligheten att gå i skola. Det finns alltså en tydlig kontroll av platsen som skolan utgör genom att allmänna handlingar beskriver vilket barn som går i skolan, vilket resulterar i en diskussion gällande vem som får utföra en viss handling på denna plats (Bauman & May, 2010, s. 173).

Under intervjuerna framkom uppfattningar som hänvisar till att möjligheten att begära en uppgift bör begränsas, beroende på att det anses vara ett moraliskt ställningstagande att barn ska kunna ta del av en undervisning utan riskera att bli utvisad. Ett exempel är när S kommenterar att uppgifter om barnens adress aldrig bör finnas med i sjukvårdens journalsystem och skolans handlingar, då man bör förebygga ett utlämnande av dessa uppgifter i förhållande till om polisen får rätt att begära ut dessa handlingar (Utdrag 5). Att anpassa praxis anses i detta fall vara befogat om sekretesslagstiftningen inte tillför tillräckliga medel att skydda barnens uppgifter.

Dokumenthanteringen påverkar skolans status som frizon, då polisens rätt att utföra en husrannsakan på skolans område är beroende av uppgifter om att ett papperslöst barn befinner sig på skolan (prop. 2012/13:58, s. 31-33). Genom insamling av personnummer och namn kan ett papperslöst barn förankras med uppgifter som samlats in under dess tid som asylsökande. Under barnets tid som asylsökande har nämligen myndigheterna byggt upp vad Bourdieu beskriver som en grundläggande funktion hos livsberättelsen, att barnets namn förankrar barnet som biologisk individ till berättelsen om denna. I den livsberättelse som har samlats in i form av myndigheternas offentliga handlingar ryms Migrationsverket utvisningsbeslut. Ett krav från skolans sida gällande att barnet ska identifieras vid inskrivning, samt att denna inskrivning ska anges i allmänna handlingar betyder alltså att skolan skapar förutsättningar för att identifiera barnet som papperslöst, samt att detta barn kan återfinnas vid skolan eller alternativt dess hemadress. Det är även mot denna bakgrund som jag anser att man bör förstå utsagor om papperslösa barns oro för att bli angivna i klasslistor. Barnets beslut behöver alltså inte bygga på att polisen i realitet skulle kunna få ut uppgifter om barnet. En begäran från skoladministrationens sida om att barnets måste ange identitet och adress kan få reella konsekvenser i form av att barnet då ställs inför valet om hen väljer att uppge sina personliga uppgifter, och därmed lita på skolpersonalens bedömning av hur dessa ska hanteras. (Bourdieu, 2004, s. 70)

Denna uppfattning om att barnet upplever en rädsla för att bli angiven i denna handlingstyp, kan jämföras med tidigare forskning utförd över tillgängliggörande av lagstadgad utbildning för barn som vistas illegalt i Kalifornien. Inom denna forskning fokuserar man dock främst på det mötet mellan barn och skoladministration, medan att detta resultat främst framhäver en bild av att barnen oroar sig av vilka handlingar som kan komma att spridas som ett resultat av detta möte. Tidigare forskning har visat på att papperslösa barn upplever att det finns ett stigma relaterat till deras illegala status (Abrego, 2011; Gonzales, 2008). Då barnen undviker att berätta att de lever som papperslösa, så framstår skoladministrationen som en grindvakt för fortsatt utbildning (Menjívar och Abrego, 2012).

Klasslistan är en allmän handling, vilket innebär att de öppnar upp för att de via offentlighetsprincipen kan begäras. R:s redogörelse bidrar här med en viktig insikt, klasslistan skapas som en utskrift från skolans register. Detta betyder att förutsättningarna för vad som kan finnas med i en klasslista skapas då barnet skrivs in vid skolan. Själva ansökan är alltså även den en viktig handling, gällande vilka arbetsrutiner som skolan använder sig av vid inskrivning av barnet.

Om sekretesslagstiftningen omfattar papperslösa barn

Då ett utlämnande av uppgifter om ett papperslöst barns personliga förhållanden kan ge polisen juridiska förutsättningar för att få göra en husrannsakan på skolan, så betyder det att polisen kan bli beroende av att de får göra överträdelse i informationsutbytets frizon för att de ska få bryta den fysiska frizonen (Prop. 2012/13:58, s. 33). Regeringen begränsar polisens insyn i informationsutbytets frizon genom att de i propositionen framför en tolkning av att papperslösa barn erbjuds det sekretesskydd som omfattar barn som lever under personförföljelse. Detta betyder att barnens uppgifter om ”enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden” som finns angivna i skolans handlingar ska skyddas av sekretess ”om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgifter röjs”. Regeringen framhäver denna bestämmelse i första hand inriktas på personer som på förhand kan sägas ha behov av skydd, vilket innebär berörd personal i förväg måste vara medvetna om att barnet är papperslöst för att de inte ska anses skyldiga för att ha brutit mot sekretessen. (prop. 1997/98:9 s. 89 och 17, se prop. 2012/13:58, s. 24-25) Då regeringen har beslutat att de papperslösa barnen kan omfattas av detta skydd av barn som lever under personförföljelse, så är skolan alltså skyldig att begränsa tillgången till uppgifter om barnets identitet och adress.

Aspektens första beskrivningskategori omfattar uppfattningar om att beslut om en sekretessprövning ska ske är i beroendeförhållande till barnets legala status. Då skydd av uppgift är beroende av att en sekretessprövning sker, är även denna i beroendeförhållande till barnets legala status.

A) Skydd av uppgift är beroende av barnets legala status

Tveksamheter gällande hur dokumenthantering ska hanteras vid begäran av handling är nära förankrat med om papperslösa barn har rätt till skydd av uppgift. P4 gav uttryck för att kommunerna kunde använda sig av sin tidigare erfarenhet att hantera begäran av uppgifter där föräldrar till barnen ”lever med skyddad identitet”, men att det ”försvarar [...] att det här är familjer som egentligen inte skulle vara här” (Utdrag 16). Att barnens legala status betraktas som en försvarande omständighet återkommer i intervjun med P3, som hävdar att papperslösa barn inte har tillgång till den ”laglighetsprövning” som krävs ”innan du kan få en sån skyddad identitet” (Utdrag 15). Vidare trodde P3 inte att det var möjligt att få skyddad identitet ”från

polisen”, varav hen drog slutsatsen att ”då är ju det under offentlighetsprincipen” (Utdrag 15). Att informanten utgår från om barnet har tillgång till en skyddad identitet, som en förutsättning för att dokumenthantering ska anpassas efter att barns uppgifter ska skyddas återkommer även i A:s utsaga. Vid diskussion gällande hur skolorna skulle hantera sina handlingar med barns namn och adress konstaterade A att ”när det är någon som har skyddad identitet [...], det är väl då som skolan får handskas med det lite försiktigare. Men annars så är det ju allmänna offentliga handlingar. Eller uppgifter.” (Utdrag 13).

Denna form av uppfattningar utgår från att sekretessen förankras med en person istället för att betraktas som en del av en skadebedömning. Att sekretessen förankras med en person, som måste vara medborgare, skapar en problematik. Uppfattning om att handlingar är allmänna och offentliga om ett utlämnande inte drabbar någon som har skyddad identitet betyder i praktiken att det skapas utrymme för tolkning gällande om papperslösa barn omfattas sekretesslagstiftningen.

Aspektens andra beskrivningskategori omfattar uppfattningar om att beslut om en sekretessprövning ska ske är beroende av vilken handlingstyp som har använts vid beskrivning av uppgiften.

B) Skydd av uppgift är beroende av handlingstyp

A ger även uttryck för en uppfattning om att sekretess är beroende av handlingstyp, då betygskataloger med tillhörande klasslistor är ”allmänna och offentliga”, och därför inte omfattas av sekretess (Utdrag 12). Vilket är en bedömning som A gör oberoende av att handlingarna innehåller ”namn och personnummer” (Utdrag 12). I förhållande till de uppgifter som tidigare anges i beskrivningskategori A, så är det alltså möjligt att dra slutsatsen att en uppgift om namn och personnummer endast kan beskyddas om handlingstypen inte anses vara ”allmän och offentlig”, och under förutsättning att staten inte har sanktionerat ett skydd av identitetsuppgifter (Utdrag 13). Utifrån denna uppfattning skulle ett papperslöst barns namn och personnummer inte kunna beskyddas av sekretesslagstiftningen, förutsatt att uppgiften finns nedtecknad i en allmän handling som generellt sett betraktas som offentlig.

Aspektens tredje beskrivningskategori omfattar uppfattningar om att beslut om sekretessprövning ska ske är beroende av förvaringsmyndighetens uppdrag.

C) Skydd av uppgift är beroende myndighets uppdrag

Vid intervjun P2 framkommer en uppfattning om att sekretesslagstiftningen har funktionen att skydda barns uppgift, om det är så att ett utlämnande försvårar skolans uppdrag att utbilda barnet i fråga. Detta är alltså en form av uppfattning där fokus ligger vid att ett beslut gällande om uppgift om papperslöst barn ska lämnas ut är beroende av en sekretesslagstiftning som främst eftersträvar att myndigheterna inte ska hindras att utföra sitt uppdrag (Utdrag 19).

P1 var även av uppfattningen att en skydd av uppgift är beroende av förvaringsmyndighet, då ”soc handlingar är ju sekretess va alltså även för polisen” (Utdrag 26). Vad de här utsagorna i förlängningen innebär är att skyddet av barnets uppgift är beroende av förvaringsmyndighets uppdrag, samt om mottagande myndighet kan väntas agera på sådant sätt att förvaringsmyndighetens uppdrag hindras.

Den problematik som beskrivs inom denna aspekt bygger på att informanterna väljer att betrakta barnen som en del av en specifik grupp, istället för att dess rätt till sekretess bedöms utifrån barnets behov som individ (Lundberg, 2009, s. 33). Det är barn med skyddad identitet som fallet jämförs med, vars skydd bygger på att denna betraktas som en del av en specifik grupp vilken kräver en viss form av praxis för bevarande och sekretessbedömning. Liknelsen mellan barn med skyddad identitet och papperslösa barn ligger förmodligen i att den känsliga uppgiften består i adressen och uppgifter om barnets identitet. Liknelsen kan tolkas vara en effekt av att informanterna inte är vana vid att behöva ta ställning till en situation då den part som betraktas utgöra ett hot mot barnet är en myndighet. Det kan även tyda på att norm för hur praxis ska appliceras vid sekretessbedömning bygger på att barnet vistas legalt i landet. Detta innebär att papperslösa barns rätt till skolgång skapar uppenbara utmaningar för hur dessa handlingar förhåller sig till svensk sekretessbedömning. Risken består främst av att den praxis som används för att säkra informationsutbyte om att sekretess gäller för individer med legal status inte kan appliceras på de handlingar som berör de papperslösa. Samhällets praxis för att informera om denna rättighet är nära förankrat med att skyddet kan institutionaliseras genom kommunikation mellan olika myndigheter, vilket bygger på att det inte är utbytet gentemot yttre myndigheter som kan orsaka barnet men.

Förväntat informationsutbyte bakom konflikt mellan myndigheter

Aspektens första beskrivningskategori omfattar uppfattningar om att skillnader i sekretesslagstiftning kan hindra att ett förväntat informationsutbyte utförs, vilket skapar konflikter mellan myndigheter.

A) Skillnader i sekretesslagstiftning skapar konflikter mellan myndigheter

Följande uppfattningar visar på exempel då skiftande sekretesslagstiftning beroende på myndighet anses ligga till grund för att det uppstår en konflikt mellan myndigheterna. Problemet uppstår om en myndighet anser sig vara i behov av uppgifter från en yttre myndighet, och den yttre myndigheten är av uppfattningen att utlämnande av sådana uppgifter skulle bryta mot dess myndighetsspecifika sekretesslagstiftning. P4 hävdar att det är möjligt att papperslösas tillgång till skolgång skulle kunna påverkas av slitningar mellan skolan och familjeomsorgen som, då hen har uppmärksammat tidigare fall vid hanteringen av skolbarns ärende då socialtjänstens sekretesslagstiftning hindrar denna från att dela med sig uppgifter till skolan (Utdrag 25). Ytterligare en möjlighet, som P2 framför, är då skolan med stöd av sin sekretesslagstiftning kan neka att överlämna uppgifter om papperslösa barn till polisen (Utdrag 19).

Ytterligare ett exempel på hur argumentation av en viss praxis relateras till en viss handling tar sig i uttryck genom uppfattningar om Socialtjänstens uppdrag. Ett exempel är då Socialtjänsten, i sitt uppdrag för att utreda om barnet far illa, används som ett argument för att uppgifter ska upprättas om barnet (P2). Det är då väsentligt att förstå att propositionen föreslår att socialnämnden ska ha en fortsatt uppgiftsskyldighet gentemot en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen (prop. 2012/13:58, s. 29). Detta innebär att om socialnämnden får en begäran om barnets personliga uppgifter av någon av dessa myndigheter så ska socialnämnden lämna ut dessa utan hänsyn till sekretess (Björklund & Lenberg, 2012, s. 27-28).

Aspektens andra beskrivningskategori omfattar uppfattningar om att konflikter mellan myndigheter härstammar från hur myndighetsrepresentanterna upplever sitt uppdrag.

B) Skillnader i upplevt uppdrag skapar konflikter mellan myndigheter

Denna andra beskrivningskategori förhåller sig till den första kategorin genom att påvisa sekretesslagstiftningen där dess bestämmelser påverkar hur tjänstemännen kan uppfylla myndighetens uppdrag. P4 refererar nämligen till att skolans frustration kan bero på att de har gjort en annan bedömning än socialtjänsten, vilket är bakgrunden till att skolan begär uppgifter om ärendet från socialtjänsten (Utdrag 25). P2 hänvisar även till att polisen som ett resultat av att de inte får ta del av uppgifter från skolan inte kan utvisa barnet, medan skolan i sin tur upplever en utvisning som ett hinder för deras uppdrag att utbilda barnet (Utdrag 19).

Sekretessregleringen är ett resultat av en viss syn på integritet, då sekretesslagstiftningen skapar ett skydd av privat information. Intressant i detta fall är att propositionen framhäver specifik sekretesslagstiftning, då en skadebedömning betraktas som befogad som en följd av yttre myndigheters insyn (prop. 1979/80:2 Del A s. 83, se prop. 2012/13:58, s. 24-25). 8 kap. 1 § OSL fastställer att sekretess inte bara gäller i förhållande till allmänheten utan även mellan myndigheter. Jag menar att sekretessreglering därmed skulle kunna betraktas som ett exempel på Helen Nissebaums tre dimensioner för beskrivning av dikotomin över uppdelningen mellan privat och publikt. Det skapas en uppdelning mellan 1) privata och statliga aktörer, 2) mellan publika och privata platser, 3) samt att en bild av begreppet integritet förhandlas för att avgöra hur skydd av privat information ska regleras gentemot krav på tillgängliggörande (Nissebaum, 2010, s. 91 och 94).

Privata och publika aktörer delas upp genom att det är tjänstemannens uppdrag att beskriva, samt att detta sätt att beskriva är resultatet av en viss förväntning från det statliga styret (ibid, 91). Förväntningen från det statliga styret tar sig i detta fall uttryck genom propositionen, och dess beskrivning av hur Offentlighets- och sekretesslagen ska tolkas under dessa omständigheter. Publika platser är den plats som myndigheten har rätt att beskriva aktörer, vilket gör att vad som sker på denna plats synliggörs för granskning (Reiman, 1995, se Nissebaum, 2010, s. 75). Den publika platsen kan i detta fall främst betraktas vara de svenska skolorna, men även yttre myndigheter som har i uppdrag att beskriva och ta del av uppgifter om asylsökande och papperslösa barn.

Helen Nissebaum framhäver att konflikter kan uppstå mellan värden som representerar en förförståelse om rätt till avskildhet, samt andra moraliska och politiska ställningstagande. Utifrån denna uppsats empiriska material framkommer utsagor visar på hur yrkesgrupper hamnar i en konflikt, då gruppens förväntningar om papperslösa barns rätt till integritet är svåra att kombinera med en yttre grupps förväntningar på hur en allmän handling underbyggs med auktoritet i förhållande till barnets rätt till integritet vid offentliggörande av dessa uppgifter. (Nissebaum, 2010, s. 14, s. 137)

De uppfattningar som har framkommit i det empiriska resultatet kan förstås som del av en diskussion gällande om papperslösa barn ska ges ett utrymme i vad Nissebaum beskriver som en publik plats. Konflikten kan förstås ha sin grund i en medvetenhet om att den som befinner sig på en publik plats är ständigt beskriven i allmänna handlingar, i kombination med att en grupp upplever att förvaringsmyndigheten inte förhåller sig till barnets rätt till integritet i förhållande till yttre myndigheters rätt till uppgifter om barnet på ett adekvat sätt.

Skolans informationsbehov

Den fjärde aspekten har tre beskrivningskategorier; dokumentation krävs för att handlingar ska beläggas med auktoritet, sökbehov, och säkerhet. Aspektens första beskrivningskategori

omfattar uppfattningar om att skolans informationsbehov kräver att det finns auktoritativa handlingar att tillgå. Denna auktoritet underbyggs av löpande dokumentation, samt att en viss form av praxis för inskrivning efterföljs.

A) Dokumentation för att handlingar ska beläggas med auktoritet

Att det finns krav på att dokumentation om barnet ska samlas in framkommer i ett antal former. I intervjun med R framkommer att papperslösa barns rätt att få betyg bör betraktas utifrån motkravet att registrering av barnets uppgifter då är en nödvändighet (Utdrag 33). Vilket kan tolkas vara relaterat till A:s uttalande gällande att utlämnandet av ett betyg förutsätter att offentlig dokumentation förs löpande i form av en betygs katalog (Utdrag 28). Betyget är nämligen som en avskrift från betygs katalogen, då katalogen betraktas grundhandlingen (Utdrag 28).

Inskrivningen av barnet är en avgörande process, då det är vid detta tillfälle som skolan samlar in uppgifter om barnets identitet och adress. Dessa uppgifter kan sedan användas för att barnet ska identifieras som den beskrivna vid två ytterst relevanta former av handlingstyper: klasslistan och betygs katalogen. Anledningen till att dessa är relevanta är att de används för att löpande registrera uppgifter om barnet. Detta är en form av redogörelse från myndighetsrepresentanternas sida, vilket betraktas fylla handlingen med en auktoritet.

Då registreringen används som ett motkrav för att de papperslösa barnen ska få ett bevis för att de har tillgodogjort sig utbildning, så bygger skolmyndigheten upp en auktoritet av samtliga handlingar som avhandlar barnet. Däribland används denna retorik för att bygga upp auktoriteten för betyget. Registreringen av samtliga barn skapar även ett förtroende för att skolan redogör för samtliga barn som tar del av skolans utbildning. Detta förtroende för med sig att även ansökningar om ekonomiskt bidrag beläggs med auktoritet. Vilket framkommer i intervjun med P1, då denna konstaterar att ”Jag har ju svårt att tänka mig att ett ekonomiskt bistånd i någon form kan betalas ut till en okänd.”. Denna uppfattning är förankrad med att kommunen förväntar sig en form av garant för att barnets identitet, för att ersättning för barnets kostnader ska betalas ut. (Utdrag 8)

Den andra beskrivningskategorin, gällande skolans informationsbehov innefattar sökbarhet. Denna utgår från den första kategorin, då sökbarhet är beroende av att det som står i handlingen kan förankras med auktoritet

B) Sökbehov

Uppfattningar kan i samband med denna kategori exemplifieras av arkivariens uttalande gällande att uppgifter om barns namn och personnummer används som underlag för sortering av barnets betygs dokumentation, vilket är ett motiv för att ställa krav på att barnet identifieras. (Utdrag 10)

Aspektens tredje beskrivningskategori omfattar uppfattningar om att skolans informationsbehov kräver att handlingar skapas för att garantera platsens säkerhet.

C) Säkerhet

Följande uppfattningar utgår från att säkerhet är beroende av att barnet kan eftersökas i skolans handlingar och att dessa bär på en auktoritet.

R betraktar syftet med klasslistan som handlingstyp utifrån dess potential att fungera som medel för återsökning. Anledningen till att återsökning betraktas om värdefullt är att en olycka kunde föra med sig krav om att skyndsamt ta reda på om samtliga elever befinner sig i säkerhet. Denna bild delas av P3, som i enlighet med R pekade ut brand som en sådan potentiell olycka. Att registrering förs över barn, samt att samtliga barn återges i klasslistan var enligt P3 grundat på att lagstiftningen ställde krav på att skolan ansvarar för barnets säkerhet. (Utdrag 11, Utdrag 14)

Den tredje beskrivningskategorin är i beroende av den andra kategorin, då det är sökbarheten av den auktoritativa handlingen som underbygger att den kan användas för att garantera barnens säkerhet.

Slutsatser och vidare forskning

Uppsatsens analys visar på en konstruktion av förhållandet mellan legal kontra illegal status, och hur detta påverkar det papperslösa barnets integritet i förhållande till offentlighetsprincipen. Konstruktionen skapas genom propositionens förslag samt hur tjänstemän och politiker tolkar offentlighetsprincipen inflytande över vilka uppgifter som ska anges i allmänna handlingar, då aktörerna är medvetna om att uppgifterna potentiellt kan nås av en utomstående myndighet. Sekretesslagstiftningen påverkar även de allmänna handlingarnas innehåll, då denna utgör samhällets överenskomna regler för integritet. Överenskommelsen om vad som ska anges i dessa handlingar påverkar den beskrivna individens handlingsutrymme, i förhållande till myndigheternas rätt till inre gränskontroll. Därmed anser jag uppsatsens hypotes vara bekräftad av uppsatsens empiriska material. Vilket underbyggs av följande genomgång av svaren på uppsatsens frågeställningar.

Uppsatsens frågeställning ”Hur regleras informationsinhämtning av uppgifter om personliga förhållanden, om barn som vistas illegalt i landet får lagstadgad tillgång till skolgång?”, är ytterst nära förankrad med frågeställningen ”Hur förhåller sig Barnkonventionen till svensk Offentlighets- och sekretesslagstiftning?”, då den rätt som Barnkonventionen garanterar barnen i form av skolgång påverkas av beslut om hur informationsinhämtning av papperslösa barns skolgång ska regleras. I enlighet med uppsatsens hypotes så påverkar även informanternas bild av offentlighets- och sekretesslagstiftningen hur de bedömer att informationsinhämtning bör regleras. Det empiriska resultatet visar på att informanterna i sin bedömning av lämplig praxis för informationsinhämtning av papperslösa barns uppgifter även i hög grad påverkas av om de tror att offentlighets- och sekretesslagstiftningen skyddar papperslösa barns uppgifter gentemot inre gränskontroll. Mot denna bakgrund redovisas även svaret på frågeställningen ”Hur regleras skolans tillgängliggörande av dessa uppgifter gentemot insyn från polisen?” parallellt med ovan nämnda frågeställningar.

Konstruktionen av ett barns livsberättelse kan förstås som en metod för övervakning som är förankrad med Benthams arkitektoniska begrepp Panopticon, då det är möjligt för en stat att kontrollera en individs beteende genom att dess myndigheter beskriver denna i allmänna handlingar. Den insyn som skapas av att allmänna handlingar konstrueras om individen ger inte bara myndigheterna en möjlighet till övervakning av de människor som befinner sig i nationen, dessa handlingar skapar en disciplinerande inverkan på den individ som beskrivs oberoende av om myndigheterna vid det givna tillfället och den givna platsen faktiskt studerar individen. Man skulle kunna säga att offentlighetsprincipen skapar tornets förutsättning för insyn i de celler som individen befinner sig i, den bevakade är individualiserad och blir

synliggjord genom att det konstrueras uppgifter om denna. (jmf Bourdieu, 2004, s. 70-73; jmf Foucault, 2009, s. 201-202).

Myndigheternas relation till den individ som beskrivs i allmänna handlingar kan analyseras utifrån ett motsatsförhållande mellan det privata och det publika; i form av publika aktörer som tillåts beskriva den privata aktören, samt att myndigheter endast får beskriva privata aktörer då de befinner sig på publika platser. Den publika platsen kan i detta fall främst betraktas vara de svenska skolorna, men även yttre myndigheter som har i uppdrag att beskriva och ta del av uppgifter om asylsökande och papperslösa barn. Förväntningen om hur individer ska beskrivas tar sig uttryck genom propositionen, och dess beskrivning av hur Offentlighets- och sekretesslagen ska tolkas under dessa omständigheter. (jmf Reiman, 1995; jmf Nissebaum, 2010, s. 75, s. 91).

Tidigare forskning har visat på att tillsyn över myndigheternas dokumenthantering är förankrat med utsatta gruppers möjlighet att försvara sig rättsligt mot myndighetsövergrepp, då endast insamling och adekvata rutiner för bevaring kan säkra att arkivsektorn kan garantera att myndigheters handlingar finns tillgängliga för granskning av myndighetens verksamhet (jmf Harris, 2002; jmf Huskamp Peterson, 2005; jmf Jimerson, 2007). Detta bör dock ställas i förhållande till den forskning som visar på de konsekvenser som rutiner för dokumenthantering kan få för att papperslösa stängs ute från möjligheten att del av den utbildning som de har juridisk rätt till. Amerikansk forskning har visat på fall då papperslösa upplever att de inte litar på skoladministrationen, utifrån en oro baserat på att barnet inte litar på att uppgifter om identitet och legala status behandlas på sådant sätt att gränskontrollen hindras tillgång till dessa uppgifter (Menjívar och Abrego, 2012; Cebulko, 2013). Det finns en risk att skoladministrativ personal agerar på sådant sätt vid inskrivning av elever, att skoladministrationen i praktiken agerar grindvakter i förhållande till papperslösa barns tillgång till skolans verksamhet (Abrego, 2011; Gonzales, 2008; Menjívar och Abrego, 2012).

Arkivens konsekvens för barn som lever som papperslösa är att normen som ligger bakom dokumenthantering utgår från att individen vistas legalt i landet, vilket innebär att papperslösa barns behov inte tas i beaktande vid insamling och tillgängliggörande. Av dessa behov ingår främst att sekretesslagstiftning som upprätthåller skydd mot men upprätthålls, vilket i fallet med dessa barn är beroende av myndigheters agerande för att säkerställa den inre gränskontrollen. Inom arkivvetenskapen så utgår man ofta från att myndigheternas agerande ska granskas, vilket sker genom att offentlighetsprincipen garanterar insyn i allmänna handlingar. Problemet är att när dessa uppgifter offentliggörs så tillgängliggörs även de uppgifter som redogör för myndighetens bedömning av den beskrivna individen.

Grupper som redan är utsatta i samhället är sannolikt en grupp som riskerar att beskrivas ofördelaktigt av myndigheters representanter, till exempel genom ett beslut om utvisning. Vilka uppgifter som skolans dokumenthantering förevisar ska samlas in om barn, och under vilka förutsättningar som dessa ska tillgängliggöras till en viss aktör, påverkar skolans status som frizon. Proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* anger uttryckligen att polisens rätt att utföra en husrannsakan på skolans område är beroende av uppgifter om att ett papperslöst barn befinner sig på skolan (prop. 2012/13:58, s. 31-33). Propositionen fastställer även att skolpersonalen endast kan betraktas skyldiga för brott mot sekretesslagstiftningen om de medvetet sprider papperslösas uppgifter om identitet och adress till polisen. Propositionen lägger ansvar på det papperslösa barnet och barnets familj att berätta om sin illegala status för skolpersonalen, som ett exempel på hur personalen ska nå

av nödvändiga uppgifter för berättigande av skydd av uppgift (prop. 1997/98:9 s. 89 och 17, se prop. 2012/13:58, s. 24-25).

Att papperslösa barn förväntas ange uppgifter om sin identitet till skolmyndigheten är i sig förankrat med något som riskerar att utnyttjas som gränspolitisk kartläggning. Under barnets tid som asylsökande har nämligen myndigheterna byggt upp vad Bourdieu beskriver som en grundläggande funktion hos livsberättelsen, att barnets namn förankrar barnet som biologisk individ till berättelsen om denna (jmf Bourdieu, 2004, s. 70). Jag hävdar att det inte är uppgifter om att barnet vistas illegalt i landet som främst bör betraktas som känslig information, utan de uppgifter som gör att barnets livsberättelse förankras med en specifik person och vart denna person kan återfinnas. Eftersökningar underbyggs av att allmänna handlingar potentiellt kan användas för att identifiera var barnet är bosatt eller går i skolan. Vid utformning av dokumenthanteringsplaner bör arkivarien ta hänsyn till denna specifika grupps behov, och därmed ta medvetna beslut gällande hur papperslösas skolgång dokumenteras. Ett sådant exempel är att medvetet studera de tillfällen då skolans dokumenthantering gynnar medborgarens behov, men inte tar hänsyn till den papperslösas behov. En konsekvens av om dessa utmaningar inte bemöts är att man riskerar att skapa ett system där de papperslösa barnen inte vågar ta del av den utbildning de har rätt till, och därmed inte kan genomgå en strukturell assimilering. Att barnet inte kan genomgå en strukturell assimilering innebär att barnet inte kan accepteras som en del av samhället, såväl som den minoritetsgrupp som barnet representerar fortsatt kommer att ha svårigheter att skjuta fram sin plats i samhället (jmf Gordon, 1964, s. 80-81).

Ytterligare en konsekvens av om arkiven inte utgår från papperslösas behov i sina rekommendationer för dokumenthantering är att barnen kan gå miste om dokument som krävs för en rättslig prövning av myndigheternas agerande. Om det inte sker någon dokumentation om de papperslösas väg genom den svenska skolan så innebär detta nämligen att offentlighetsprincipen inte kan bidra med att myndighetens arbete kan granskas. Ett brott mot barnens mänskliga rättigheter skulle inte kunna bevisas, då arkiven vid ett papperlöst barns begäran om dokumentation beskrivande hur dess ärende har hanterats inte skulle kunna bistå med allmänna handlingar gällande på vilka grunder som myndigheterna har fattat beslut (jmf Jimerson, 2007, s. 263) Vid brist på allmänna handlingar skulle det även finnas en risk att de papperslösa barnen inte får ut bevis för att de har genomgått en utbildning, då ett utlämnande av betyg är förankrat med att det finns underlag för beslutet i form av löpande dokumentation i betygskatalogen. Detta skulle innebära att arkiven inte försäkras sig om att offentlighetsprincipen kan skapa insyn i myndigheternas handlingar, att kontroll ska vara möjlig för att myndigheterna söker stöd i författningar för sina åtgärder, att de förhåller sig opartiska till allas likhet inför lagen, samt att varje åtgärd är nödvändig och för med sig fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden kan orsaka (jmf Ahlström, 2011, s. 18-23). En risk som framkommer i denna uppsats empiriska resultat är att informanterna bedömer de papperslösa som del av en specifik grupp, istället för att deras rätt till att få sina uppgifter skyddade bedöms utifrån barnets behov som individ (jmf Lundberg, 2009, s. 33). På så sätt riskerar man att bortse från systematisk uteslutning av papperslösa från utbildning, samt risken för att skolan agerar rapportör av papperslösas uppgifter vid en gränspolitisk kartläggning, baserat på krav uttryckta i praxis för dokumenthantering. Denna uppsats empiriska resultat visar på att det är tveksamt om den praxis som används för att säkra sekretess vid informationsutbyte, som gäller för individer med skyddad identitet, kan appliceras på de handlingar som berör de papperslösa barnen. Åtgärder som är förankrade med registrering och identitetskontroll av papperslösa barn anser jag rimligen bör ställas i förhållande till vilken skada som en sådan åtgärd kan åstadkomma den enskilda individen.

Risken är nämligen att okunskap kring barnens rätt till skydd av sekretesslagstiftning bidrar till att uppgifter om papperslösas identitet och adress delges gränspolisen, och därmed kan identitetkontroller och registrering vara åtgärder som orsakar detta barn men (jmf prop. 2012/13/58, s. 24-25).

Då informanterna motsätter sig att dokumenthantering fungerar som medel för inre gränskontroll så används det som ett argument för att det panoptiska tornets insyn ska begränsas (jmf Bourdieu, 2004, s. 70-73; jmf Foucault, 2009, s. 201-202). Motståndet riktar sig mot krav om att barn måste registrera sina personliga uppgifter används som kontroll av den plats som skolan utgör, vilket resulterar i en diskussion gällande att anvisningar om vilka uppgifter som ska anges i allmänna handlingar i realitet riktar sig mot en kontroll över vem som får utföra en del av en utbildning på skolans område (jmf Bauman & May, 2010, s. 173). Grundläggande för de uppfattningar som önskar anpassad praxis för papperslösa barn är att barnets rätt till skolgång anses värderas högre än yttre myndigheters rätt till insyn i myndighetens verksamhet. Därmed förs argumentation för anpassning av praxis av dokumenthantering efter att Barnkonventionen som styrdokument bör värderas högre än den tillsyn av skolans verksamhet som Offentlighets- och sekretesslagen tillåter. De informanter som önskar en hårdare förankring till nuvarande praxis refererar i en högre utsträckning till att Offentlighets- och sekretesslagstiftningen bör vara vägledande, medan att Barnkonventionens främsta funktion är att den ger incitament för att papperslösa barn ska få ta del av en utbildning. Inom uppfattningen att praxis ska vidmakthållas ryms att papperslösa barns uppgifter potentiellt kan behandlas på samma sätt som uppgifter tillhörande barn med skyddad identitet. De flesta informanterna tvivlar om huruvida det går att likställa behov av praxis för papperslösa barn och barn med skyddad identitet. Praxis för dokumenthantering av uppgifter om barn med skyddad identitet bygger på samarbete mellan myndigheter. Detta samarbete för anpassning av praxis är förankrat med den förutfattade meningen att myndigheters uppdrag verkar i harmoni. Då barnet vistas illegalt i landet så uppstår konflikten gällande om samtliga myndigheter ska samverka med polisen i dess intention att utvisa barnet. Det grundläggande problemet med denna form av diskussion är att den potentiellt kan orsaka att en enskild tjänstemans uppfattning om barnets rätt att vara i landet blir avgörande för om en sekretessbedömning genomförs vid en begäran. Insyn och vägledning av myndigheternas dokumenthantering från arkivinstitutionernas sida kan i synnerhet motiveras då Barnkonventionens och proposition *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd* tillåter ett omfattande handlingsutrymme för tolkning från den enskilda tjänstemannens sida, oberoende av tjänstemannens insyn i arkivens behov av dokumentation inför framtida rättsprövningar och den enskilda individens rätt till sekretess (jmf Lundberg, 2009, s. 17).

Vidare presenteras svaren på följande frågeställningar; ”Vilka motstridigheter skapas mellan olika myndigheters uppdrag, då frågan om utbyte av uppgifter om papperslösa barn aktualiseras?”, samt ”Varför skapas dessa motstridigheter?”.

Uppsatsens empiriska resultat visar på att det kan uppstå en konflikt mellan olika myndigheter baserat på att de har åtskild sekretesslagstiftning. Konflikten kan uppstå då en myndighet är beroende av uppgifter från en åtskild myndighet, då den förstnämnda ska kunna utföra sitt uppdrag. En konflikt kan då skapas då den myndighet som tar emot begäran motsätter sig att lämna ut uppgiften. Detta beslut kan ha sin grund i att denna myndighets sekretesslagstiftning inte tillåter att de efterfrågade uppgifterna lämnas ut till den begärande myndigheten. Myndigheterna kan då uppleva att deras uppdrag står i strid med varandras. I uppsatsens resultat förekommer exempel där informanter anser att man bör arbeta förebyggande inför att

en sådan konflikt kan ske. I detta skede är diskussioner om hur praxis för dokumenthantering ska se ut ytterst framträdande.

Det är mot denna bakgrund som propositionen ”Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd” skapar konflikter mellan olika myndigheters intressen. Utifrån Nissebaums teori kan denna uppsats empiriska resultat förstås visa på att representanter från skilda myndigheter, och olika politisk bakgrund, hamnar i konflikt då gruppens förväntningar om papperslösa barns rätt till integritet är svåra att kombinera med en yttre grupps förväntningar på hur en allmän handling underbyggs med auktoritet i förhållande till förväntat offentliggörande av dessa uppgifter (jmf Nissebaum, 2010, s. 14, s. 137). Vad man bör vara medveten om är att förutsättningen för att denna konflikt alls ska finnas ligger i offentlighetsprincipen. Det är denna som möjliggör insyn i myndigheters förvaltning, vilket skapar ett medel för att myndigheter ska bistå varandra vid behov av uppgifter om enskilda individer. Offentlighetsprincipen skapar även motiv för uppfattningar om att en handlings auktoritet måste upprätthållas genom en viss praxis, baserat på att en utomstående ska ha rätt till insyn. Det är i detta fall inte främst en fråga om att uppgifter måste finnas om ett barn som offentlighetsprincipen bidrar med, utan snarare att en viss praxis för registrering av enskilda uppgifter ska vidmakthållas. Detta betyder att en tjänstemans handlingsutrymme för att anpassa praxis av inskrivning av personnummer och adress begränsas av de krav på insyn som offentlighetsprincipen ställer. Denna bild bemöts dock av motstånd från informanter som hävdar att tjänstemannens beslut vid inskrivning bör anpassas i förhållande till de papperslösa barnens behov av beskydd (jmf Shierenbeck 2003; jmf Lundberg, 2009). Det är tänkbart att både dessa utgångspunkter påverkas av bristande kunskap om vilken rätt som sekretesslagstiftningen ger papperslösa för skydd av uppgifter om identitet och adress.

Sammanfattningsvis vill jag framhäva att om handlingar ska samlas in för panoptisk övervakning av de papperslösa barnen, utifrån statens insyn i myndigheternas förvaltning, så bör personal med arkivvetenskaplig kompetens ta ett tydligt ansvar för att utvärdera om insamling av dokumentation står i rimlig proportion till den skada som denna insamling kan åsamka den enskilda individen (jmf Giddens, 1985, s. 179-181; jmf Scott, 1998, s. 183; jmf Torpey, 2000, s. 12). Kompetensutveckling bör därför ske inom arkivinstitutionerna inför en eventuell skolreform då papperslösa får tillgång till utbildning i skolmyndighetens regi, för att säkra att arkivarierna kan bistå politiker, såväl som tjänstemän, med råd gällande hur skolans dokumenthantering kan garantera de papperslösa barnens rättssäkerhet.

Eventuell fortsatt forskning kunde vara att man inom arkivvetenskapen forskar på hur offentlighetsprincipen påverkar dokumenthantering av utsatta grupper i samhället. Även dessa grupper har rätt att ta del av allmänna handlingar, samt att få skydd av sekretesslagstiftningen. Vidare hade det även varit intressant med forskning på hur ett eventuellt införande av propositionen i praktiken drivs igenom, och hur denna reform påverkar skolornas arbete med dokumenthantering.

Litteratur- och Källförteckning

Statens offentliga utredningar

SOU 2002:78 *Arkiv för alla*.

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

Propositioner kronologisk ordning

Prop. 1979/80:2 *Med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1975/76:160 *Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*.

Prop. 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*.

Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*

Prop. 2012/13:58 *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*.

Lagar

Arkivlag (1990:782)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Sekretesslag (1980:100)

Skollag (2010:800)

Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Utlänningslagens (2005:716)

Doktrin

Abrego, L. J. (2011). "Legal Consciousness of Undocumented Latinos: Fear and Stigma as Barriers to Claims-Making for First and 1.5 Generation Immigrants." i *Law & Society Review* 45(2), s. 337-369.

Ahlström, K. (2011). *Offentlighet och sekretess inom personalområdet: för statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommunalt ägda bolag samt organ med offentlighetsrättsliga uppgifter*. Malmö: Liber.

Ahlquist, U. (2002). *Sekretess i folkbokföringen vid utlämnande av uppgifter från landsarkiven*. Riksarkivet.

Alba, R. och Nee, V. (1997). "Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration.", i *International Migration Review* 31(4), s. 826-874.

Alexandersson, M. (1994). Den fenomenografiska forskningsansatsens fokus. I Starrin, Bengt & Svensson, Per-Gunnar (red.). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur.

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2011). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. 2., [uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur.

Barnkonventionen (1989). CRC, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, 1577 U.N.T.S. 3.

Bauman, Z. (2000). *Globalisering*. Lund: Studentlitteratur.

Bauman, Z. & May, T. (2010). *Att tänka sociologiskt*. 2., omarb. [och utvidgade] uppl. Göteborg: Korpen.

Bentham, J. (1843). *Panopticon versus New South Wales, del IV*, utgiven av John Bowring, Edinburgh: William Tait.

[Tillgänglig: 2013-03-12 på http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1925&chapter=116509&layout=html&Itemid=27]

Bernhard, J. K., Goldring, L., Young, J., Berinstein, C., och Wilson, B (2007). "Living with Precarious Legal Status in Canada: Implications for the Well-Being of Children and Families" *Early Childhood Education Publications and Research*. Paper 5.

Biernacki, P & Waldorf, D, (1981). "Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling", i *Sociological Methods and Research* Volym:10 Nummer:2 Daterad:November 1981, s. 141-163.

Björklund, J. & Lenberg, E. (2012). *Lagrådsremiss: Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd*, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/25/04/15ed51b0.pdf> [Tillgänglig: 2012-12-20].

Bourdieu, P. (2004). *Praktiskt förnuft: bidrag till en handlingsteori*. Göteborg: Daidalos.

Bohlin, A. (2012). *Offentlighetsprincipen*. 8., [omarb. och utök.] uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

Calavita, K. (1998). "Immigration, Law, and Marginalization in a Global Economy: Notes from Spain." i *Law and Society Review* 32, s. 529-566.

Cebulko, K. (2013). *Documented, Undocumented and Liminal Legality: The Incorporation of Children of Brazilian Immigrants in Young Adulthood*. Opublicerat manuscript. Bloomington: Indiana University.

Dandeker, C. (1990). *Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day*, Cambridge: Polity Press.

Derrida, J. (1995). *Archive Fever: A Freudian Impression*. Chicago: University of Chicago Press.

Ermi, L. & Mäyrä, F. (2005). *Player-Centred Game Design: Experiences in Using Scenario Study to Inform Mobile Game Design*. *Game Studies*, 2005, 5 (1).

Ernst, W. (2008). *Sorlet från arkiven: ordning ur oordning*. Göteborg: Glänta.

FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).

Faugier, J., & Sargeant M. (1997). Sampling hard to reach populations” *Journal of Advanced Nursing*, 26, s. 790-797.

Foucault, M. (2009). *Övervakning och straff*, Fjärde upplagan, Lund: Arkiv förlag.

Fryklund, B. & Lundberg, A. (red.) (2010). *Asylsökande i Sverige: ett rättssäkert och värdigt mottagande för barn och vuxna ? = Asylum seekers in Sweden : a just and dignified reception for children and adults?*. Malmö: Malmö University.

Gavison, R. (1980). Privacy and the Limits of the Law. i *Yale Law Journal* 89: 421-471. Omtryckt i *Philosophical Dimensions of Privacy: An Anthology*, ed. F.D. Schoeman. Cambridge: Cambridge University Press, 1984, s. 346-402.

Giddens, A. (1985). *The Nation-State and Violence*, vol. 2, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Cambridge: Polity Press.

Gonzales, R. G. (2008). “Born in the Shadows: The Uncertain Futures of the Children of Unauthorized Mexican Migrants. Ph.D. Dissertation, Department of Sociology, University of California-Irvine.

Gordon, M. (1964). *Assimilation in American Life: The role of Race, Religion, and National Origins*. New York: Oxford University Press.

Gränström, C. Lundquist, L. & Fredriksson, K. (2000). *Arkivlagen: bakgrund och kommentarer*. Stockholm: Norstedts juridik.

Hollander, A. & Jacobsson, M. & Sjöström, S. (2000). ”Röster i rätten”. *Kulturella perspektiv* nr 2, s. 35–40.

Huskamp Peterson, Trudy (2005). *Final Acts: A Guide to Preserving the Records of Truth Commissions*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Hydén, H. (1998). *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Lund Studies in Sociology of Law.

Jimerson, R. C. (2007). “Archives for All: Professional Responsibility and Social Justice”, *American Archivist*, 70, 2, pp. 252-281

Ketelaar, E. (2007). ”The Panoptical Archive”, i Blouin, Francis X. & Rosenberg, William G. (red.) i *Archives, documentation, and institutions of social memory: essays from the Sawyer Seminar*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Kumar, K., Roberts, C., Rothnie, I., Du Fresne, C. & Walton, M. (2009). *Experiences of the multiple mini-interview: a qualitative analysis*. *Medical Education*, 2009, 43 (4), 360-367.

Kvale, S. (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund: Studentlitteratur.

Lindquist, U. & Losman, S. (2011). *Kommunallagen: en handbok med lagtext och kommentarer*. Stockholm: Norstedts juridik..

Lundberg, A. (2009). *Principen om barnets bästa i asylprocessen - ett konstruktivt verktyg eller kejsarens nya kläder?*. Malmö: Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM).

Marton, F. (1986). Describing and improving learning. I R. Schmeck (Red.), *Styles and Strategies of learning* (i tryck). New York: Plenum.

Menjívar, C. (2006). "Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States." *American Journal of Sociology* 111, s. 999-1037.

Menjívar, C. & Abrego, L. J. (2012). "Legal Violence: Immigration Law and the Lives of Central American Immigrants." *American Journal of Sociology* 117(5): 1380-1421. Mountz, Alison, Richard Wright, Ines Miyares och Adrian J. Bailey. 2002. "Lives in Limbo: Temporary Protected Status and Immigrant Identities." *Global Networks* 2:335-356.

Mill, J. S. (1859). *On Liberty*. [Ny utg.] Stockholm: Natur och kultur, 1978.

Nissenbaum, H. F. (2010). *Privacy in context: technology, policy, and the integrity of social life*. Stanford, Calif.: Stanford Law Books.

Portes, A. och Zhou, M (1993). "The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 530: 74-96.

Reiman, J. (1995). Driving to the Panopticon: A Philosophical Exploation of the Risks to Privacy Posed by the Highway Technology of the Future. *Santa Clara Computer and High Technology Law Journal* 11(1): 27-44.

Schiratzki, J. (2005). *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige. En rättsvetenskaplig undersökning*. Uppsala: Iustus förlag.

Schierenbeck, I. (2003). "Vem bryr sig om regelverket. Om frontlinjebyråkrater, handlingsutrymme och förvaltningsdemokratisk legitimitet", i J. Pierre & B. Rothstein (red), *Välfärdsstat i otakt. Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*, 102-120. Malmö: Liber.

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State and Violence: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.

Sjöström, U. (1994). Hermeneutik – att tolka utsagor och handlingar. I Starrin, Bengt & Svensson, Per-Gunnar (red.). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur.

Svensson, L. (1984). *Människobilden i INOM-gruppens forskning: Den lärande människan* (Rapport nr 1984:03). Göteborg: Göteborgs Universitet, Institutionen för pedagogik. Sveriges television, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/barn-till-papperslosa-far-ga-i-skola> [Tillgänglig: 2013-03-20].

Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Uljens, M. (1989). *Fenomenografi – forskning om uppfattningar*. Lund: Studentlitteratur.

Bilaga 1

Syftet med intervjuerna är att ha dem som underlag för en analys av propositionen "Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd", angående hur man kan diskutera problematik kring integritet i förhållande till Offentlighetsprincipen, samt hur legal/illegal status påverkar detta förhållande.

Undersökningen baseras på kunskaper från respondenter om hur läget ser ut idag, och tankar kring offentlighet/dokumentation i relation till skolan. Viktigt att påpeka är uppsatsens syfte är att analysera propositionen och de resonemang som förs kring den, vilket innebär att det inte är respondenternas arbete eller roll som uppsatsen ämnar analysera.

Inom arbetet med uppsatsen intervjuas endast personer som arbetar inom ett begränsat område. Området som avhandlas kommer inte att framgå i uppsatsen.

Samtliga respondenter får samma frågor. Anledningen till detta är att syftet med uppsatsen ska vara så transparent som möjligt för respondenterna, samt att det är svårt att förutsäga vad respondenterna har kunskap om innan intervjun är genomförd.

Du har rätt att säga pass om det inte är en fråga som du kan eller vill svara på, eller att avsluta intervjun. Du kommer även att få frågan i slutet av intervjun om det finns något som du vill tillägga eller om du har några frågor. Kom även gärna med frågor eller tillägg under intervjuns gång.

Innan intervjun har publicerats i uppsatsen kommer du även att få läsa igenom transkriptionen, få frågan om du vill tillägga någon information, och om du vill ta bort något. Slutligen kommer du även få frågan om du godkänner att intervjun publiceras i detta sammanhang. Med hänsyn till deadline för uppsatsen kommer du att ha en vecka på dig, från det att du får transkriptionen, att göra dessa avvägningar.

Frågor? Är detta ok?

Bilaga 2

Skulle du kunna beskriva hur organisationens arbete ser ut? Vari ligger organisationsansvarsområde? Vad är dina arbetsuppgifter? Vari ligger ditt ansvarsområde? Hur skulle du säga att ert arbete bidrar till att asylsökande barns behov möts? Hur kommer ni i kontakt med frågor angående dokumentation om asylsökande? Tror du att propositionen "Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd" kommer att påverka ert arbete? Hur kommer ni i kontakt med frågor rörande sekretess inom skolan och asyl? Vilka utmaningar möts ni av? Vad betraktar ni som känsliga uppgifter? Finns det någon hänsyn vid sekretessbedömning som du anser vara särskilt viktigt för asylsökande vid utlämning av uppgifter? Hur tänker du kring syftet med följande handlingar? För vilken läsare skriver man? Och vilket behov möts? Om propositionen skulle gå igenom: Tror du att någon del av denna kommunikation försvåras angående barn som vistas illegalt i landet?

A) Klasslista? B) Betyg?

Scenario

Del 1:

Vi föreställer oss förhållanden som råder om propositionen går igenom. Ett barn söker uppehållstillstånd i denna kommun. Barnet skrivs in i Migrationsverkets register över asylsökande. Barnet får via Socialtjänsten stöd för att finna skolgång. Barnet skrivs in på en skola inom kommunen. Detta barn nekas sedan uppehållstillstånd.

Frågeställning 1

Kändes scenariot sannolikt? Känner du till något påminnande som har hänt? Synpunkter? Är uppgifter som hittills har antecknats om barnet kring namn, födelsedatum och adress skyddade under sekretess? Har barnet som asylsökande rätt att neka att ge svar hos någon av ovan nämnda myndigheter? Är det väsentligt: a) Varför personen frågar? Om det är väsentligt, på vilket sätt? b) Vem som frågar? c) Från vilken myndighet som uppgifterna begärs? d) Gör det någon skillnad om uppgiften begärs från ett register eller från en handling? Skiljer sig detta beslut från om barnet skulle vara eftersökt p.g.a. att det är misstänkt för att ha begått ett brott, till exempel stöld?

Del 2:

Då har alltså barnet illegal status. Med stöd av Regeringens och Miljöpartiets proposition "Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd" beslutar sig barnet för att söka in på en ny skola. Så barnet går till en skola och får en ansökningsblankett. På denna blankett står det bland annat att barnet ska fylla i information om namn, personnummer och adress.

Frågeställning 2:

Kändes scenariot sannolikt? Känner du till något påminnande som har hänt? Synpunkter? Måste eleven fylla i dessa uppgifter? Vem bestämmer detta? Måste barnet legitimera sig? Vem bestämmer detta?

Om det inte skulle vara så att barnet behöver legitimera sig, skulle det vara möjligt för skolan att inte anteckna information om barnets ursprungliga identitet i samtliga handlingar/register? Vem bestämmer i så fall över de förutsättningarna? Om det skulle vara så att någon begär att få se på skolans ansökningsblanketter, ska då skolan lämna ut dessa? Vilka hänsyn tänker du att den som ombeds lämna ut uppgifter då bör ta hänsyn till? Varför? Vem bestämmer över dessa förutsättningar?

Del 3:

Barnet går nu i skolan. Läraren upptäcker att barnet har svårt för att hänga med under lektionerna. För att få stöd i hur de bäst ska kunna hjälpa barnet tar en av barnets lärare kontakt med en kurator på skolan. Denna träffar barnet. Efter ett samtal med barnet misstänker kuratorn att barnet lider av post-traumatisk stress. För att få en andra bedömning så rekommenderar kuratorn att barnet pratar med skolans psykolog och skolläkare. Barnet pratar med läkaren och psykologen. Dessa gör i sin tur samma bedömning som kuratorn.

Frågeställning 3:

Kändes scenariot sannolikt? Känner du till något påminnande som har hänt? Synpunkter? Har någon av dessa anställda skyldighet att beskriva att barnet har besökt dem i text? Skulle barnets identitet i så fall anges? Finns det någon av dessa anställda som har skyldighet att kontakta socialtjänsten angående deras möte med barnet? Vem bestämmer över dessa förhållanden?

Del 4:

Barnet fortsätter på skolan, och går ut 9:e klass. Barnet har vid detta tillfälle inte fått ett uppehållstillstånd. Barnet önskar nu få ut ett slutbetyg från skolan.

Frågeställning 4:

Känns scenariot sannolikt? Känner du till något påminnande som har hänt? Synpunkter? Har barnet rätt att få ut ett betyg? Tror du att det finns ett behov från barnets sida att få ut ett betyg? Varför/Varför inte?

Ska skolan ha ett skriftligt underlag för vilka betyg de bestämmer sig för att sätta? Vem bestämmer över dessa förhållanden?

En sista fråga:

Finns det några behov som du tror att skolorna kommer att få svårt att uppfylla för de barn som får skolgång då de vistas illegalt i landet?

Avrundning:

Har du några frågor? Eller något mer som du vill lägga till?