

GÖTEBORGS UNIVERSITET



“Sen har man fått sköta sig själv”

**-En kvalitativ studie om hbt-specialister på Migrationsverkets
möjligheter att implementera sin roll**

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT16

Anna Kristoffersen & Linda Schmidt

Handledare: Gregg Bucken Knapp

Abstract:

The purpose of this study is to contribute with empirical data to create an understanding of how the hbt-specialists involved in the implementation process look upon their own discretion and opportunities to influence the implementation of hbt-policies in the Swedish Agency of Migration (Migrationsverket). The study consists of three semi-structured interviews, to not limit the respondents answers and to ensure they can speak freely in order to capture their reflections and interpretations of the implementation of the hbt-policies.

The theoretical approach for this study consists of Lundquist's theory regarding aspects required for a successful implementation, and Lipsky's theory about grassroots bureaucrats as policymakers.

The material has been analyzed with a theoretical frame of references and three clear understandings from the conducted interviews have been found of how the implementation of the hbt-specialist role and its result. The conclusion drawn in this study is that the hbt-specialists role is still relatively unclear and the role has to be legitimized from management's direction. There is a need to create clearer guidelines for the role in order for the implementation to get a greater impact.

Keywords: Hbt-specialists, Migrationsverket, hbt-policy, discretion, implementation

Innehåll

1. Inledning	4
1:2 Bakgrund	5
1:3 Rollen som hbt-specialist	6
1:4 Problemformulering.....	8
1:5 Syfte	8
1:6 Frågeställningar.....	8
1:7 Avgränsning.....	9
1:8 Disposition	9
1:9 Viktiga begrepp	10
2. Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter	11
2:1 Tidigare forskning kring Migrationsverkets hbt-arbete.....	12
2:2 Teoretiska utgångspunkter: Implementering bland gräsrotsbyråkrater	14
2:3 Gräsrotsbyråkrater.....	15
2:4 Teoretiska utgångspunkter som analysverktyg	18
3. Metod.....	19
3:1 Val av empirisk metod:	19
3:2 Val av respondenter.....	19
3:3 Etiska ställningstaganden.....	19
3:4 Tillvägagångssätt och genomförande	20
3:5 Behandling av data.....	21
3:6 Studiens tillförlitlighet.....	21
4. Resultat	22
4.1 Vad är det som ska implementeras?.....	22
4.2 Implementeringen av hbt-specialist-rollen.....	24
4.3 Skapandet av policyer	26
5. Analys.....	29
5.1 Möjligheten till implementering av hbt-policyer	29
5.2 Möjligheten till policyskapande för hbt-specialisterna	31
5.3 Kritiskt förhållningssätt till resultatet	32
6. Slutsats	33
6:1 Rekommendation för fortsatta studier i ämnet	33
Referenslista	34
Bilaga 1: Intervjuguide	37

1. Inledning

År 2014 gick till historien som det år då flest människor var på flykt enligt FN. Deras organ UNHCR konstaterade i sin årliga Global Trends Report (2015):

“Worldwide displacement was at the highest level ever recorded. It said the number of people forcibly displaced at the end of 2014 had risen to a staggering 59.5 million compared to 51.2 million a year earlier and 37.5 million a decade ago.”

Det har alltså aldrig varit så många människor på flykt från sina länder som när senaste mätningen gjordes i slutet av 2014. Enligt rapporten anländer de flesta av flyktingarna till Europa varav Sverige och Tyskland är de länder som tagit emot flest flyktingar under det undersökta året. När volymen av asylsökande ökar hårdnar också konkurrensen att erbjudas asyl, och asylskälen står mot varandra.

Organisationen Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL) är en ideell svensk organisation som lobbar för hbtq-personers rättigheter i alla sfärer av samhället. RFSL har under en längre period lyft de problematiska förhållanden som de anser råder när asylsökande anger förföljelse på grund av sexuell läggning eller könstillhörighet i sin asylansökan till Migrationsverket. Lagstiftning för att möjliggöra asyl på hbt-grunder finns men RFSL menar att det är tillämpningen av den som är problematisk. Organisationen anser att Migrationsverket är godtyckliga i bedömningen av behovet av asyl och misstror de sökande i högre grad än vid andra asylskäl. Stig-Åke Peterson har arbetat på RFSL med hbt-asylsökande sedan 1970-talet. Han är starkt kritisk till hur personer som flytt undan förtryck på grund av könstillhörighet eller sexualitet, så kallade hbt-flyktingar, behandlas i asylsökningensprocessen.

“Rättssäkerheten för hbt-flyktingarna kan liknas vid ett lotteri. Avslagen från både Migrationsverket och Migrationsdomstolen visar prov på inskränkthet och okunnighet.” (Ordfront, 2011).

Att komma till Sverige som hbt-person och söka asyl är en mer komplex process än övriga asylärenden och ställer också högre krav på bevisbördan för den enskilde sökanden. Vissa hbt-personer vågar inte ange det rätta skälet till att de söker asyl, av rädsla för att senare bli deporterad tillbaka till sitt hemland tillsammans med någon form av dokumentation om de

uppgifter som har sagts. Det är också en mer tidskrävande utredning då den baseras på muntliga samtal där den sökande själv måste övertyga handläggaren att man har en hbt-tillhörighet. Handlingsutrymmet för handläggaren ökar dramatiskt, och risken för ett godtyckligt beslut är stor (ibid, 2011).

Det är inte bara RFSL som har varit starkt kritiskt till rättsosäkerheten för hbt-flyktingarna. Under 2010 skrev Wolf-Watz mfl, rapporten *“Normkritisk studie av asylprövningen”* på uppdrag av Migrationsverket. Slutsatserna i rapporten är en svidande kritik mot myndigheten där man bland annat påtalar att Migrationsverket har mycket vaga definitioner av kön och sexuell läggning, samt att handläggarna brister i handläggningen och arbetar med mycket motsägelsefulla riktlinjer (Wolf-Watz et.al, 2010:12). Mer om rapporten följer under rubriken *“tidigare forskning”*. Med bakgrund till detta införde Migrationsverket 2013 så kallade hbt-specialister med särskilt ansvar för att utreda hbt-ärenden, och det är dessa specialister som denna studie kommer fokusera på.

1:2 Bakgrund

För att läsaren ska få en förförståelse följer en kort bakgrund till hur hbt-specialistrollen skapades och hur kritiken mot Migrationsverket, som tidigare nämnts, sett ut.

Migrationsverket har själva uppmärksammat problematiken med handläggandet av hbt-asylsökande. I sin årsrapport för 2013 skriver de:

“Uppföljningar i början av året visade att det fanns problem i handläggningen av hbt-ärenden. Det framgick vidare att det rättsliga ställningstagandet om metod för utredning och prövning av den framåtsyftande risken för personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning (RCI 03/2011) inte fått fullt genomslag. Vidare framgick att det fanns vissa brister i kunskapen om situationen för hbt-personer i vissa länder.”

Även i årsrapporten från 2014 är man starkt kritisk till de brister man funnit i handläggandet av hbt-ärenden:

“Via våra uppföljningar har vi sett icke acceptabla brister i bedömningen av hbt-ärenden och därefter vidtagit åtgärder som vi efter ny uppföljning sett bära frukt i form av starkt förbättrad kvalitet.”

I regeringens regleringsbrev till Migrationsverket inför verksamhetsåret 2013 gav de Migrationsverket i uppdrag att säkerställa den rättsliga kvaliteten i asylärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas. Man hade då till 14 juni 2013 på sig att arbeta fram förslag och redovisa detta till regeringen:

“I redovisningen av uppdraget ska det framgå vilka metoder och verktyg myndigheten använder för att säkerställa rättslig kvalitet samt hur myndigheten arbetar för att säkerställa likformig tillämpning i asylärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 14 juni 2013.” (Regeringen, 2012)

I årsredovisningen för 2013 formulerade Migrationsverket hur de arbetat med hbt-frågorna och angav att detta är ett prioriterat område för verksamheten. En rad åtgärds punkter formulerades under verksamhetsåret 2013 och ett flertal hbt-policyer togs fram. En sådan policy var att utse särskilda hbt-specialister . Dessa specialisters främsta syfte är att kvalitetssäkra hanteringen av hbt-ärendena genom att besitta en särskild kompetens kring hur man på bästa sätt utreder dessa ärenden. De har genomgått utbildning i normkritik och utredningsmetodik. Dessutom har övrig personal erbjudits frivillig utbildning inom normkritik. Utöver införandet av rollen har man även infört ett nytt arbetssätt i hur man utreder dessa ärenden, där man följer en specifik checklista (Migrationsverkets årsredovisning 2013:28).

1:3 Rollen som hbt-specialist

I Migrationsverkets instruktion om handlägningsordning för hbt-ärenden som kom under 2013 och reviderades i juni samma år, definierar de rollen enligt nedan:

“Avdelningschefer inom verksamhetsområdet tillser att det på varje ort där verksamhetsområdet prövar ärenden, finns minst en person som är utsedd och särskilt utbildad (nedan kallad hbt-specialist) för att delta i beslutsfattande i hbt-ärenden. Hbt-specialisten ska ha erfarenhet att handlägga denna typ av ärenden och ha fått särskild utbildning i frågan (benämnt specialistkompetens hbt, se nedan). Vid semester, längre tjänsteresor eller sjukdom ska en ersättare finnas.” (ibid, 3)

Utöver att definiera att från och med instruktionens datum så ska alltid hbt-specialister finnas närvarande i handläggningen av ärendena, sätter man också riktlinjer för framtida kompetensutveckling för hbt-specialisterna:

“Riktad kompetensutveckling ska varje år fortsatt ges till de personer som fått specialistkompetens.” (ibid, 3)

Det är enhetscheferna på varje asylprövningsenhet som har till ansvar att utse en hbt-specialist. Specialisterna har en grundbefattning som beslutsfattare och rollen som hbt-specialist tillkommer utöver ordinarie arbetsuppgifter. Riktlinjer för hur stor del av tjänsten som ska viggas åt att arbeta med hbt-frågor saknas (ibid, 3). Hbt-specialisten går in i beslutsfattandet som en tredje part, i de fall den ordinarie beslutsfattaren och specialisten inte kommer överens ska man föredra ärendet för enhetschef (ibid, 5).

I instruktionen för specialisterna ingår en checklista för handlägningsförfarandet som måste följas vid handläggning av alla ärenden där den sökande åberopar asylskälet förföljelse på grund av sexuell läggning. Det är den listan som alla hbt-specialister använder vid utredningen. Checklistan kan kortfattat sammanfattas i 6 punkter som specialisten följer i tur och ordning och som i första hand utreds genom samtal med den sökande: 1. Är det sannolikt att personen tillhör en grupp som riskerar förföljelse, 2. Fastställa relevant och aktuell landinformation, 3. Risker för förföljelser i framtiden, 4. Avgöra hurvida utredningen kommer visa att den sökande kommer manifesteras sin tillhörighet till gruppen vid ett återvändande, 5. Avgöra om det finns en risk för förföljelse och slutligen 6. Kan den sökande få ett myndighetsskydd vid ett återvändande till hemlandet (ibid, 8). Ordningen med hbt-specialister och det särskilda handlägningsförfarandet har införts från år 2013 och framåt, vilket gör att långsiktiga utvärderingar revidering av åtgärderna hittills saknas.

Att fastställa att den sökande faktiskt tillhör denna grupp görs alltså med hjälp av checklistan som hbt-specialisten följer, och bevisbördan är således den muntliga berättelsen. Detta ställer stora krav på den som utreder, som dels måste ha kunskaper om situationen för hbt-personer i hemlandet samt kunskap i samtals- och intervjumetodik för att göra bedömningen om den sökande faktiskt talar sanning.

1:4 Problemformulering

En policy är ett objekt som innehar mål samt medel för att uppnå detta mål. Policy kan vara en serie handlingar och beslut som rör mål för myndighetsarbetet på ett visst område (Hill & Hupe, 2009:3). Migrationsverkets arbete med hbt-asylsökande öppnade ett policyfönster och införandet av hbt-specialister är verktyget för att uppnå målet med en rättssäker prövning för alla asylsökande. Vi har valt att tolka hbt-rollen i sig som en policy, då den har både ett tydligt syfte och ett tydligt mål. Vi vill i denna studie granska hur ett antal hbt-specialister har implementerat sin roll, för att kunna bidra med förståelse för hur utfallet av implementeringen har blivit. Hur specialisterna implementerat sin roll är intressant utifrån ett demokratiperspektiv. Om policyn tolkas och implementeras olika är detta ett demokratiproblem då det betyder att en hbt-person kan få olika bemötande och olika utfall på sin ansökan beroende på om det ges reella möjligheter för hbt-specialisterna att implementera rollen. Olikheter i hur policyns utfall blir kan bidra till ett rättsosäkert samhälle, vilket i längden kan skada Migrationsverkets legitimitet. Vi vill också granska hur möjligheten för hbt-specialisterna att själva skapa policy ser ut, med fokus på deras möjligheter att förändra sin roll. Specialistrollen introducerades 2013 och studier av utfallet saknas. Därav finns en forskningslucka som motiverar vidare studier, där denna uppsats kan bidra med specialisternas egna perspektiv.

1:5 Syfte

Syftet med uppsatsen är att bidra med empiriskt material för att skapa förståelse för hur hbt-specialisterna som är involverade i implementeringsprocessen ser på sitt eget handlingsutrymme i skapandet av hbt-policys och möjligheten att implementera hbt-rollen på Migrationsverket.

1:6 Frågeställningar

- Hur ser specialisterna på sin möjlighet att implementera sin roll som hbt-specialister?
- Hur ser specialisterna på sin delaktighet i skapandet av policys inom ramen för deras roll som hbt-specialister?

1:7 Avgränsning

Uppsatsen har en geografisk avgränsning till Sverige. En svensk kontext är särskilt intressant att undersöka då vi framstår som ett så progressivt land inom hbt-frågor men enligt Migrationsverket själva samt intresseföreningar brister man i hur hbt-ärenden handläggs. Sverige är även ett land som tar emot relativt många flyktingar och situationen för asylsökande med sexuell läggning som skäl är något som har kritiserats och debatterats. Sett till tidigare forskning inom ämnet har det varit angeläget för Migrationsverket att vidta åtgärder och ändra hur man arbetar med hbt-asylsökande. När ett asylärende inkommer till Migrationsverket registreras inte det specifika ärendet utifrån vilken kategori av asylskäl man åberopar. Detta gör det omöjligt att utreda hur många som söker asyl på grund av sexuell läggning eller kön och hurvida det finns en skillnad i hur många som får avslag i förhållande till asylsökande som anger andra asylskäl.

Uppsatsen kommer avgränsas till att intervjua samtliga hbt-specialister i en svensk region. Regionen valdes eftersom samtliga hbt-specialister i denna region hade möjlighet att ställa upp på intervju. Av respekt för de deltagande respondenternas anonymitet redogörs ej vilken region som undersökningen avser. I vald region finns för tillfället tre specialister och det är dessa som valts ut som respondenter. Dels för att hbt-specialisterna är de som primärt ska utreda dessa typer av ärenden och därmed de som översätter hbt-policyn i praktiken, och dels för att dessa har det lokala ansvaret för att hbt-policyer följs. Förekomsten av en särskild specialistroll med uppdrag att utreda hbt-ärenden tycks vara unik för Sverige, några utländska motsvarigheter har inte hittats. Varav studien av naturliga skäl endast kan fokusera på en svensk kontext.

1:8 Disposition

För att ge en förståelse för de begrepp vi använder oss av följer ett kortare stycke med begreppsförklaring. Efter det ger vi en kortfattad bakgrund till ämnet och därefter en presentation av hbt-specialist rollen. Sedan följer sammanfattning av tidigare forskning om Migrationsverkets arbete med hbt-frågor samt de teoretiska utgångspunkter som vi kommer använda oss av. Därefter redogör vi för den metod vi valt för att besvara frågeställningen och under resultat presenteras den empiri som undersökningen utmynnat i. Avslutningsvis diskuteras resultatet för att mynna ut i slutsatser och eventuellt förslag på vidare studier på ämnet.

1:9 Viktiga begrepp

Här följer viktiga begrepp som används i uppsatsen, samt förklaringar till dessa. I teoridelen kommer policy och implementering behandlas mer ingående.

Asylsökande: En asylsökande person är i lagens mening en person som söker skydd i annat land än sitt hemland. Sverige har undertecknat flyktingkonventionen från FN vilket sätter ramarna för lagstiftningen som de asylsökande berörs av. Tillsammans med svensk lag och EU:s lagstiftning är du flykting om du har välgrundade skäl till förföljelse på grund av: ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Förföljelsen ifråga kan komma från olika håll, det kan vara förföljelse från landets myndigheter eller förföljelse där myndigheterna underlåter att ingripa (Migrationsverket, 2016).

Hbt-person/hbt-asylsökande: I denna studie är begreppet "hbt-person" ett centralt begrepp. Migrationsverket själva använder begreppet hbt och definierar det som homo-, bi- eller transpersoner. Vi väljer för tydlighetens skull att använda samma begrepp och definition som Migrationsverket. Ramarna för vem som kan kallas hbt-asylsökande sätts av Migrationsverket genom vilka skäl en sökande kan ange som asylskäl. Exempel på skäl enligt Migrationsverket är bland annat: hot från familj, stat eller andra personer eller risk att utsättas för allvarlig kränkning eller förföljelse på grund av sin sexuella läggning. En hbt-asylsökande är således en homosexuell, bisexuell eller transperson som upplever att det finns ett hot om våld, våld eller förföljelse på grund av sin sexuella läggning eller könstillhörighet (Migrationsverket, 2016).

Policy: Premfors (1989:9) skiljer mellan policy i vardagsspråket och offentlig policy. I det här fallet är det offentlig policy som berörs vilken Premfors beskriver som en beslutsats som handlar om offentliga riktlinjer eller program. Policy kan även innefatta åtgärder för att förverkliga offentliga riktlinjer eller program. Policyn kan vara såväl ett lagförslag som myndigheten måste arbeta efter, som en handlingsplan och införandet av ett nytt arbetssätt.

Implementering: Ordet implementering betyder att förverkliga och genomföra (Svenska akademien, 2016). Vi kommer att använda begreppet som ett sätt att förstå hur valda policyer har genomförts. Gränsen mellan en policy och implementeringen av den är inte alltid tydlig enligt Hill & Hupe (2009:4). För att starta en implementeringsprocess måste det finnas en händelse innan där man formulerar vad som behövs göras och slutligen tar ett beslut om att

genomföra detta. Det vill säga ett initierande av en policy, ett beslut och formulerande av policyn och sedan genomförandet av policyn. Lundquist sammanfattar implementering såhär:

“... innebär att beslut realiserar, dvs. förs ut i verkligheten i faktiska åtgärder, nämligen handlingar eller information. Konkret betyder detta att pensioner betalas ut, trafiken övervakas, undervisning i skolorna genomförs, de sjuka vårdas på sjukhusen, vägar byggs osv.” (Lundquist 2008:12).

2. Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter

Då uppsatsen har en geografisk avgränsning till att undersöka hbt-specialister i Sverige har vi valt att avgränsa oss till svensk forskning i ämnet. Dels för att få en överblick av vad som tidigare studerats vad gäller Migrationsverkets hbt-arbete och dels för att se på vilket sätt vår studie kan komplettera befintlig forskning. Studien som granskat asylprövningsprocessen ur ett normkritiskt perspektiv är beställd av Migrationsverket själva och kan ses som ett öppnande av ett policyfönster då den användes i syfte att ta fram ett flertal åtgärdande policyer och nämns av Migrationsverket själva i årsredovisningen 2013. Att uppsatsens tidigare forskning enbart studerar hbt-asylsökande i den svenska asylprövningsprocessen motiveras av att den institutionella situationen, rådande normer och praxis påverkar strukturerna i organisationen och möjligheten att implementera. Då uppsatsen är geografiskt avgränsad till Sverige är den forskningen mest relevant.

De teoretiska utgångspunkter som vi kommer att behandla presenteras nedan. Vi kommer ha två huvudområden där Michael Lipskys teori om “gräsrotsbyråkrater” får stå för ett perspektiv och Lundquists studie om faktorer för en lyckad implementering för ett andra. Dessa olika perspektiv får ses som två grundläggande förklaringsmodeller vid analys av och förståelse för hur implementeringsprocesser kan studeras.

2:1 Tidigare forskning kring Migrationsverkets hbt-arbete

”Asylprövningen vid flyktingskap på grund av sexuell läggning, en analys av riskprövningen och möjligheten till skydd i hemlandet”, är en rapport som sammanställer Aino Gröndahls examensarbete vid juridiska institutionen i Uppsala skriven år 2012. Rapporten beskriver hur kriterierna för att få asyl tolkas. Materialet till rapporten består av 70 fall från Migrationsdomstolarna, den instans dit man kan överklaga Migrationsverkets beslut, samt avslagen från underinstansen Migrationsverket. Migrationsverket påtalade 2011 behovet av en metod för riskprövningen då förföljelse för sexuell läggning är grund. I rapporten framgår att lagen har tolkats olika och att Migrationsverket till stor del saknar vägledande praxis i frågan.

För att få asyl är förföljelserisken och hemlandets förmåga att ge skydd avgörande i asylprövningen. Rapporten belyser vilka krav som ställs inom ramen för tolkningen av dessa rättsfrågor. Det första kriteriet vid asylprövning där sexuell läggning utgör asylskäl är en riskbedömning, vilket är en framåtsyftande bedömning. Förföljelse behöver inte ha skett, avgörande för bedömningen är risken att den asylsökande *kommer att* utsättas för förföljelse. Risken för förföljelse bedöms dock som högre om förföljelse redan skett. Något som är problematiskt då bedömningen tenderar att ta avstamp i huruvida den sökande har levt öppet med sin sexuella läggning eller om den blivit känd och därmed ökar risken för förföljelse. Öppenhet blir då som ett krav för asyl. Det finns exempel på asylsökande som nekats asyl trots att homosexualitet är kriminaliserat i landet, då de ännu inte har blivit trakasserade och förväntas fortsätta dölja sin läggning. Här saknas konsekvent tillämpning. Gröndahl skriver att huruvida sexuell läggning praktiseras inte borde vara avgörande och att ingen ska behöva avstå en så grundläggande del av sin person som sexuell läggning (ibid, 10). Tillämpningen skiljer sig från exempelvis fall med politisk flyktingstatus. Asylsökande på politisk grund behöver inte ha manifesterat eller visat sin politiska åsikt genom levnadssätt. Grund till asyl som politisk flykting kan vara åsikter som tillskrivits den asylsökande eller risk för att politiska åsikter avslöjas (ibid, 9).

Gällande det andra kriteriet, hemlandets vilja och förmåga att ge skydd från privata aktörer, finns också problematik (ibid, 13f). I flera länder är homosexualitet kriminaliserat och att få skydd av myndigheterna i dessa länder är därmed otänkbart. Ändå kan sökande från dessa länder få avslag. Det kan vara fall då inget konkret ännu har hänt eller där bevisningen anses bristfällig. Det finns exempel på fall där sökande vänt sig till polisen men inte fått hjälp, där Migrationsverket ändå inte ansett att möjligheten till skydd av myndigheterna uttömts. Att

förvänta att asylsökande ska söka hjälp hos myndigheter som kriminaliserar och i vissa fall förföljer detsamma är inte rimligt anser Gröndahl (ibid:15). Det framgår även att Migrationsverket tenderar att se bland annat händelser av polisiärt våld som enstaka händelser och inblandade poliser som privata aktörer som begår kriminella handlingar, om det framgår av landinformationen att homosexualitet inte är kriminaliserat. Detta även om det framgår att situationen för homosexuella är svår. Det är inte alla länder som kräver av den asylsökande att denne ska ha sökt statligt skydd i sitt ursprungsland där homosexualitet är kriminaliserat. Sverige är ett av fem EU-länder där inte det faktum att förbud existerar är tillräckligt för asyl. I vissa länder ligger inte heller huruvida personen levt öppet som homosexuell till grund för bedömningen, utan kriminalisering ses i sig som ett legitimt skäl till asyl (ibid, 20).

På uppdrag av Migrationsverket skrev Olov Wolf-Watz, Elin Törner och Henrik Borg en slutrapport med namn "Normkritisk studie av asylprövningen" (2010) där man studerar asylprövningen ur ett normkritiskt perspektiv. Det rapportförfattarna avser undersöka är om och hur heteronormativa mekanismer påverkar de olika stegen i asylprövningsprocessen samt tillämpningen av gällande asylrätt. Resultatet av studien visar att Migrationsverket har vaga definitioner av begreppen kön och sexuell läggning i gällande styrdokument och hur dessa ska tillämpas (ibid:12). Man finner också i granskningen att handläggarna får motsägelsefulla riktlinjer och en oklar vägledning i sitt arbete. Ett exempel som lyfts är ett betänkande till Migrationsverket från Socialförsäkringsutskottet, som bedömer risken för förföljelse vara låg för den som döljer sin sexuella läggning:

"Beträffande den som dolt sin läggning såväl i ursprungslandet som i Sverige, och uppgett det riktiga förhållandet endast för migrationsmyndigheterna, är sannolikt risken för förföljelse på denna grund minimal." (ibid, 20)

Vilket står i skarp kontrast till proposition 2005/06:6 där regeringen slår fast att sexuell läggning är en bedömningsgrund oavsett om personen levt dolt eller öppet med sin läggning:

"Regeringen vill betona att sexuell läggning skall betraktas som en grundläggande egenskap hos individen som det aldrig kan komma i fråga att kräva att han eller hon avstår från... ... Detta gäller även om en homosexuell person i ursprungslandet har dolt sin sexuella läggning, eller har levt på ett sätt som minimerat risken för förföljelse" (ibid, 21)

Författarna menar att riktlinjerna är så motsägelsefulla att de skapar förvirring bland handläggarna om hur man gör en korrekt och rättssäker bedömning. Det huvudsakliga problemet med bristen på riktlinjer är att det resulterar i en rättsosäker process, vilket också tidigare studie av Gröndahl (ovan) bekräftar. Rapporten är från 2010 och ger oss en bakgrund till hur arbetet med hbt-asylsökande såg ut samt vilka utmaningar som verket stod inför. Det ger oss också en förståelse för hur Migrationsverkets arbete med hbt-asylsökande tidigare såg ut och befintlig problematik.

2:2 Teoretiska utgångspunkter: Implementering bland gräsrotsbyråkrater

Lennart Lundquist beskriver i boken *“Förvaltning, stat och samhälle”* (1992) tre länkar i implementeringsstyrningen där den första är *förvaltningsstyrning*, vilken är den del där rikspolitikerna genom riksdag och regering styr över förvaltningen. Nästa del i länken består av *organisationsstyrning*, vilken är förvaltningens interna styrning med fokus på tjänstemännen. Den tredje länken benämner Lundquist *samhällsstyrning*, där förvaltningen styr samhällsmedlemmarna. Det finns även samhällsstyrning från politiker till samhällsmedlemmar och förvaltningens uppgift är i detta fall att kontrollera att styrningen efterlevs (1992,71). Denna uppsats kommer främst fokusera på organisationsstyrning, men det är inte helt enkelt att separera dessa tre olika länkar. Sannerstedt (2001) skriver om implementering som en process som har drag av både beslutsfattande, genomförande och policyprocess och att det kan även här vara svårt att göra en distinktion av vad som är vad. Lundquist beskriver att den moderna förvaltningsstyrningen ofta är oprecis, vilket leder till att tjänstemännen har ett specificeringsproblem (ibid, 87). Å ena sidan måste alla följa lagar och därmed borde styrningen logiskt fungera. Å andra sidan kan lagstiftaren inte styra på detaljnivå, utan implementeringen kräver förvaltningens tolkning:

“... eftersom det är oerhört svårt för lagstiftaren att förutse alla fall som kan aktualiseras vid implementeringen förekommer det någon grad av handlingsfrihet i en mycket stor del av förvaltningsverksamheten.” (ibid, 83)

Vad som ska implementeras och hur det ska ske kan alltså vara något oklart, vilket har både för- och nackdelar. Sannerstedt (2001) skriver att det ofta finns vaga och motstridiga beslut, vilket kan försvåra implementeringen och skapa konflikter. Dock är det även positivt att ge handlingsutrymme åt tjänstemännen, eftersom det är de som har den professionella

kompetensen och med större sannolikhet kan tillämpa smidiga lösningar och hantera oförutsedda situationer (ibid, 27).

Sannerstedt beskriver olika faktorer för lyckad implementering, det vill säga då beslutsintentionerna förverkligas. Dessa faktorer innefattar den direkta styrningen som ska vara entydig, och den indirekta styrningen lämpligt utformad. Det ska således finnas tydlighet och möjligheter att implementera beslutet, i form av tillräckliga resurser. En poäng är också att den eller de som ska implementera beslutet ska vara motiverad att göra detta, till exempel genom att tycka om beslutet. Implementeringen behöver dessutom kunna kontrolleras och följas upp. Sannerstedt nämner även att externa aktörer inte ska kunna försvåra implementeringen, eftersom externa aktörer kan ha andra viljor gällande vad som ska implementeras (ibid, 28).

Lundquist har formulerat kriterierna *förstå*, *kunna* samt *vilja* för lyckad implementering (1992:73ff). Aspekten att aktören ska *förstå* vad som önskas påverkas av om policyn är tydlig eller inte. Som tidigare nämnt är det ofta inte helt entydigt vad som ska implementeras, något som påverkar implementeringen och inblandade aktörer. För att öka förståelsen är vidareutbildning och information viktiga aspekter.

Fallet kan även vara att aktören inte *kan* genomföra styrningen: att aktören saknar förmåga att verkställa styrningen och behöver ytterligare resurser för att göra så. Det kan vara fråga om materiella resurser såväl som immateriella resurser som tid, information och legitimerande resurser (Lundquist, 1992 & Sannerstedt, 2001).

Det svåraste fallet är enligt Lundquist om aktören inte *vill* genomföra beslut, då krävs påtryckningar. Författaren förklarar att vad som behövs för aktörens kontinuerliga inflytande och vilja bygger på legitimitet. Det vill säga att samhällsmedlemmarna accepterar samhället, regimen, den politiska processen och har tillit till att de åtgärder som tillsätts motsvarar folkets val och vilja och att lagar efterföljs (ibid, 202f). Om dessa aspekter stämmer finns legitimitet vilket bidrar till vilja att implementera policyn.

2:3 Gräsrotsbyråkrater

Lipsky utkom 1980 med boken "Street Level Bureacracy - dilemmas of the individual in public services" och formulerade där en teori om offentligt anställdas handlingsutrymme. I boken refereras ofta till "Street Level Bureacracy" och "Street Level Bureacrats" vilket här

översätts på svenska till “gräsrotsbyråkrati” samt “gräsrotsbyråkrat”. Till kategorin gräsrotsbyråkrater räknar Lipsky de individer som arbetar inom offentlig sektor och särskilt inom de institutioner som levererar välfärdstjänster. Interaktioner med gräsrotsbyråkrater sker på olika plattformar där medborgarna har direktkontakt med staten som de har varit med och skapat (Lipsky, 2010:xi). Det finns enligt Lipsky två sätt att förstå termen gräsrotsbyråkrat:

1. Att likställa det med de offentliga tjänster med vilka medborgarna vanligen interagerar med. Med detta synsätt är alla offentligt anställda gräsrotsbyråkrater, utan någon vidare kvalifikation eller syfte med sin roll förutom att man är offentligt anställd.
2. Lipskys ursprungliga definition är snarare att se gräsrotsbyråkrati som en “public service employment” av en speciell karaktär, utförd under speciella förutsättningar. (ibid, xvii)

I alla byråkratiska organisationer och i synnerhet välfärdsinstitutioner där beslut berör människor personligen, finns ett mått av handlingsfrihet för den enskilde byråkraten. Dock kan graden av handlingsutrymme variera från institution till institution (ibid, 08).

Karaktäristiskt för gräsrotsbyråkrater är att deras arbete involverar handlingsutrymme och regelbundna interaktioner med medborgarna. De arbetar under följande förutsättningar:

1. Resurserna är kroniskt otillräckliga i förhållande till de uppgifter som byråkraten ska utföra.
2. Efterfrågan av tjänsterna tenderar att öka för att möta utbudet.
3. Målen för verksamheten tenderar att vara tvetydiga, vaga eller stå i konflikt mot varandra.
4. Prestationer mot måluppfyllelse tenderar att vara svåra eller omöjliga att mäta.
5. Klienterna är oftast icke-frivilliga

(ibid, 27ff)

Lipsky skriver också att givetvis skiljer sig förutsättningarna åt beroende på byråkratens omgivning och den natur hen verkar i. Byråkratiskt beslutsfattande har speciella förutsättningar där byråkraten har begränsat med tid och information. Det kan också röra sig om komplexa ärenden samtidigt som beslut måste tas snabbt då arbetet sker under tidspress. Lipsky menar också att på grund av dessa omständigheter hamnar byråkraten i ett läge där

denna agerar utan möjlighet att värdera ifall insamlade av ytterligare information i ärendet skulle vara lämpligt eller leda till ett mer välgrundat beslut. Bristen på information ställer således högre krav på den enskilde handläggaren i ärendet och handlingsutrymmet ökas därmed dramatiskt, vilket kan få konsekvenser vid implementering av såväl offentliga policyer (public policy) som organisatoriska policyer (ibid, 29). Gräsrotsbyråkratens handlingsutrymme är dock nödvändigt för att kunna utföra sitt arbete, enligt Lipsky. Beslutens komplexitet kan inte alltid utformas enligt guider och strukturer, då man ytterst arbetar med människor (ibid, 60).

Gräsrotsbyråkrater kan bestämma om utformning, mängd och kvalitet på de fördelar och sanktioner som de har mandat att besluta om. Handlingsfriheten är nödvändig för att kunna utföra arbetet eftersom det är så komplext att det inte går att formulera färdiga manualer för hur det ska skötas. Då gräsrotsbyråkraterna arbetar med människor som alla är olika behöver de handlingsfrihet för att kunna ge alla ett möte präglad av flexibilitet och medkänsla. Det betyder dock inte att gräsrotsbyråkraterna saknar begränsningar sett till regelverk från överordnade eller till normer och regler inom yrkesgruppen. Tvärtom så styrs deras arbete av många riktlinjer som bottnar i beslut från politiker och tjänstemän högst upp i hierarkin (ibid, 29).

Specialisering inom gräsrotsbyråkrati används enligt Lipsky vanligen för att främja effektivitet och ge byråkraterna möjlighet att förkovra sig samt utveckla expertis inom ett visst område. Specialisterna skapar utrymme för övriga gräsrotsbyråkrater att fokusera på sina ordinarie arbetsuppgifter och reducerar komplexiteten i arbetet (ibid, 146). Dock kan specialisering kan medföra att gräsrotsbyråkraten inte ser helheten i arbetet den utför. Offentliga institutioner har enligt Lipsky motstridiga mål av en god anledning; målens komplexitet och tvetydighet är ett uttryck för samhällets ovilja att överge vissa förväntningar vad gäller statens tillhandahållande av offentliga tjänster. Specialisterna bidrar med viktiga kunskaper och färdigheter inom de offentliga institutionerna, dock bör man enligt Lipsky analysera huruvida kostnaden för att underlätta för gräsrotsbyråkraterna (genom att införa specialister) är högre i form av resurser och kunskapsspridning än kostnaden att inte ha specialister (ibid, 147).

2:4 Teoretiska utgångspunkter som analysverktyg

Den teoretiska referensramen som Lundquist bidrar med berör vilken logik som krävs bland aktörer för att en lyckad implementering ska vara möjlig. I vårt fall kommer denna teoretiska referensram kopplas till hbt-specialisternas upplevelser av implementeringen av policyer. Hbt-specialisterna är i grunden statligt anställda tjänstemän, vilket gör dem ytterst ansvariga för resultatet av policyn i praktiken. Därmed är det relevant med en referensram som rör rollen som tjänsteman, vilket handlingsutrymme eller brist på handlingsutrymme man har samt möjligheten att påverka policyn. Lipskys teori om gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkraters funktion som policyskapare bidrar med ett teoretiskt verktyg för analys av insamlad data i diskussionen. Främst för att besvara de delar som berör hbt-specialisternas upplevda möjlighet att själva skapa policy. Arbetet som hbt-specialist (grundbefattning: beslutsfattare) på Migrationsverket innebär ett agerande i en roll där man har direktkontakt med den enskilde individen, samt att det i rollens natur ingår ett visst handlingsutrymme. Därmed faller hbt-specialisterna inom ramen för vad Lipsky definierar som gräsrotsbyråkrat.

3. Metod

Denna uppsats är av kvalitativ karaktär. Att genomföra en kvalitativ undersökning innebär tolkning av andras ord, vilket ger ett hermeneutiskt perspektiv (Gilje & Grimen 2007:171ff), något som kommer diskuteras närmre under etiska perspektiv.

3:1 Val av empirisk metod:

Till uppsatsen har vi samlat empiriskt material från semistrukturerade djupintervjuer av tre hbt-specialister vars uppdrag är att utreda alla ärenden på sin enhet, där asylskälet är sexuell läggning eller könsidentitet. Det finns vissa fördelar med kvalitativa intervjuer jämfört med kvantitativa enkätundersökningar. I en semistrukturerad intervju kan man registrera svar som är oväntade och följa upp svaren med följdfrågor (Essiason et al 2012:251f) . Essiason beskriver att en undersökning som handlar om synliggörande av hur ett fenomen gestaltar sig är bättre lämpad att använda sig av samtalsintervju. Då problemformuleringen handlar om hur policyer implementeras är uppsatsen av en synliggörande karaktär och därmed är samtalsintervju en lämplig metod för att inhämta det empiriska materialet.

3:2 Val av respondenter

Urvalet av intervjupersoner motiveras med grund i centralitet, som är vanligast förekommande urvalsprincipen (ibid, 258). Intervjupersonerna är strategiskt valda då det är de som handlägger just hbt-ärenden och har därmed unik insyn och input i arbetet och implementeringen. Tidigt i processen framkom alla hbt-ärenden *måste* handläggas av en hbt-specialist, därav finns för uppsatsens innehåll och syfte inget värde i att inkludera andra respondenter än dessa. Med hänsyn till tidigare forskning och teoretisk genomgång har dessa personer en nyckelroll i vad uppsatsen vill undersöka. I vald region finns tre hbt-specialister varav vi intervjuat samtliga av dessa.

3:3 Etiska ställningstaganden

Kvale och Brinkmann (2014:105ff) nämner fyra etiska riktlinjer att ta hänsyn till vid intervjuundersökning, dessa är; informerat samtycke, konfidentialitet, konsekvenser samt forskarens roll. Vid informerat samtycke ska undersökningsspersonerna vara informerade om syftet med undersökningen och hur den är upplagd. Deltagarna ska vara informerade om

syftet och upplägget i stort. De ska även vara informerade om vilka risker och fördelar som finns och att de kan dra sig ur när som helst. Det ska alltså vara på helt frivillig basis. För att skapa konfidentialitet och informerat samtycke har syftet med uppsatsen och viss begreppsförklaring skickats med i förfrågan om intervju. Intervjupersonerna har fått veta att de kommer vara anonyma, de har blivit tillfrågade om de accepterar att intervjun spelas in samt blivit tillfrågade om de vill ta del av materialet under arbetets gång och av det färdiga arbetet. För att säkerställa respondenternas anonymitet finns ej information som kan kopplas till dessa, såsom information kring hur länge de arbetat på Migrationsverket, ålder, kön eller vilken enhet de arbetar på. När det gäller konsekvenser ska dessa övervägas och fördelarna överväga nackdelarna skriver Kvale och Brinkmann (ibid, 110). Man bör även vara medveten om att intervjusituationen kan leda till att den intervjuade kanske avslöjar saker den senare kan komma att ångra. Den empiriska delen i uppsatsen är inte upplagd så att det finns svar som är rätt eller fel utan syftar till att lyfta de intervjuades uppfattning, för att kunna bidra till ökad förståelse och implementering av hbt-specialist rollen. Intervjupersonerna har även fått frågan om de vill tillägga något efter intervjun samt som tidigare nämnt om de vill ta del av något material under arbetets gång och att deras deltagande är frivilligt. På så sätt elimineras negativa konsekvenser för de intervjuade. Något att reflektera extra över är också forskarens roll och integritet och det faktum att forskaren tolkar sin omgivning. Inom hermeneutiken är tolkningsfrågan central. Ett hermeneutiskt anspråk är barmhärtighetsprincipen då man antar att det aktörerna säger och upplever är sant och rationellt, ett perspektiv som tas i denna uppsats. Vi väljer inte själva vad som verkar vara sanning eller ej utan redovisar vad intervjupersonen sagt (Gilje & Grimen 2007:233ff). Vi ser även en fördel med semistrukturerade djupintervjuer då det är en metod där det går att ställa följdfrågor och vi i intervjusituationen i större utsträckning kan bekräfta att våra tolkningar av vad intervjupersonen säger överensstämmer.

3:4 Tillvägagångssätt och genomförande

För att nå respondenterna har vi kontaktat dem via e-post. Inledningsvis kontaktade vi Migrationsverket centralt för att få information om vilka personer som har posten som hbt-specialister då den informationen inte finns att tillgå på exempelvis deras hemsida. Vi kom därigenom kontakt med hbt-specialisterna. Intervjuerna har genomförts i lokaler på den intervjuades enhet, med undantag från intervjuperson 1, där vi på grund av sekretessregler på enheten utförde intervjun i lokal utanför Migrationsverket. Inför intervjuerna togs en

intervjuguide fram (bilaga 1). Med hänsyn till uppsatsens syfte och forskningsfrågor kategoriserades denna enligt tre teman. Tema 1: rollen som hbt-specialist, tema 2: skapandet av policyer, tema 3: implementering av hbt-policyer.

3:5 Behandling av data

Vid behandling av insamlat material har vi utgått ifrån Trosts (2010:147) tre steg vid kvalitativa intervjuer, vilket består av: *samla in*, *analysera* och *tolka* materialet. Samtliga intervjuer har transkriberats direkt efter intervjutillfället för att skapa bästa möjlighet att återge materialet och få unik möjlighet att lära känna empirin, vilket sedan stärker analysen av materialet (Dalen, 2015:72). För att undvika godtycklighet har tolkningen av insamlat material skett noggrant och i flera steg. Under rubriken "resultat" redovisas resultatet av det insamlade materialet. Intervjuguiden är tematiskt uppbyggd och resultatredovisningen följer samma ordning. Där presenteras det material som framkom under intervjuerna som är relevant för vår frågeställning. För uppsatsen irrelevant information som framkom under intervjuerna såsom småprat inledningsvis, skratt och dylikt, har filtrerats bort och kommer inte redovisas i resultatdelen. Respondenternas likheter och skillnader i svaren framkommer för att möjliggöra en senare analys av materialet. Under diskussion och slutsats följer sedan en analys och tolkning av insamlat material. De tre intervjuade hbt-specialisterna kommer härnäst benämnas som IP (intervjuperson), 1,2 och 3 då de är anonymiserade. De har alla fått rollen kort efter att hbt-specialister infördes på Migrationsverket under 2013. IP1 och IP2 anger båda att de handlagt ungefär ett hundratal ärenden medan IP3 uppskattar det till ett 50-tal ungefär. Alla intervjuade har en grundanställning på Migrationsverket som beslutsfattare. Då denna benämning återkommer i många sammanhang under intervjuerna kommer därför förkortningen "BF" användas härnäst i texten.

3:6 Studiens tillförlitlighet

Då studiens syfte är att granska hbt-specialisternas roll har urvalet av respondenter varit begränsat till de som innehar rollen i nämnd region. För att kunna dra mer långtgående slutsatser rekommenderas vidare studier i ämnet med fler deltagande regioner.

4. Resultat

Under denna rubrik presenteras det empiriska materialet från intervjuerna. Vi har valt att dela upp resultatet enligt de två teman som våra ursprungliga frågeställningar berörde, vilket är följande:

- Hur ser specialisterna på sin möjlighet att implementera sin roll som hbt-specialister?
- Hur ser specialisterna på sin delaktighet i skapandet av policy inom ramen för deras roll som hbt-specialister?

Inledningsvis kommer redogöras för vad det faktiskt är som ska implementeras och de intervjuade berättar om sin roll, för att sedan övergå till hur deras möjligheter att implementera rollen sett ut. Avslutningsvis hur de sett på sin delaktighet och möjlighet att skapa policy inom ramen för sin roll som hbt-specialister.

4.1 Vad är det som ska implementeras?

Under intervjuens första tema låg fokus på hbt-specialisternas roll, för att få en förståelse för vad det faktiskt är som ska implementeras. Samtliga uppfattar sin roll som vägledande och att deras roll ska bidra till att öka kvalitén i handläggningen samt skapa rättspraxis. Hbt-specialisten blir en tredje part i handläggningen vilket är speciellt för rollen. I ett vanligt asylprövningsärende tillämpas två-partsbeslut, där parterna består av en handläggare och en BF. Att vara två beslutsfattare i samma ärende kräver en annan ansvarsfördelning :

IP2 *“Största skillnaden är att det redan finns en BF inkopplad, när man jobbar som BF så är det den som bestämmer vad det ska bli för beslut och det är lite speciellt när man är två BF och totalt tre stycken som ska diskutera under ärendets gång. Fokus för mig då ligger på hbt-frågorna, andra saker tittar jag inte på.”*

Hur denna situation som tredje part upplevs varierar lite i fråga om vem som har sista ordet om hbt-specialisten och BF har olika åsikt om beslutet. Dock framhäver respondenterna att samråd eftersträvas och att så oftast är fallet. IP3 upplever det som att hbt-specialisten åsikt väger tyngst. IP1 säger att förvaltningsrättsligt har alltid ordinarie beslutsfattaren sista ordet men att det informellt inte behöver vara så, och att man som hbt-specialist har stort förtroende i frågan. IP2 säger att det är BF som skriver under beslutet och är den som ytterst bestämmer men att man försöker landa i gemensam ståndpunkt. Är man väldigt oense får man koppla in någon annan, men det är inte något som brukar behövas. Ytterligare något som är speciellt för rollen är att man utgår från en ganska specifik mall i handläggningen av hbt-ärenden (se bakgrund). Samtliga nämner att det inte finns några riktlinjer avseende fördelningen mellan den ordinarie rollen och rollen som hbt-specialist, dock lyfter de det på olika sätt.

IP1: "Nej det är det faktiskt inte, det var väl tanken att det skulle vara det men det var inte så när jag började, men nu så håller vi på att arbeta med att forma en ny standard så då kan det eventuellt komma att bli så att det blir en viss procentsats av mitt arbete som går till hbt-biten. Men givetvis får man ju utrymme, tar sig utrymme helt enkelt i sitt dagliga arbete att jobba med kunskapsspridning på enheten i hur vi handlägger hbt-ärenden."

Samtliga intervjupersoner framhäver att de ska bli kontaktade tidigt i beslutsprocessen i hbt-ärenden, men att så inte alltid är fallet. Intervjupersonerna upplever överlag att det fungerar relativt bra på deras egen enhet men att de i vissa fall blir kontaktade väldigt sent i processen, vilket inte är önskvärt. En annan svårighet är den rådande bristen på hbt-specialiser vilket medför att målet om en hbt-specialist på varje asylprövningsenhet inte är uppfyllt. Det finns ingen struktur för vilken hbt-specialist som handläggarna på enheter utan specialister ska vända sig till, utan detta sker på måfå efter exempelvis tidigare kontakt med hbt-specialisten eller den som för tillfället har tid.

IP2: "Vi lägger upp det som så att dom personerna ute på enheterna som får ett hbt-ärende söker upp en specialist och den som har tid hjälper till, ingen avgränsning."

En svårigheter med rollen som hbt-specialist kan vara just att specialisten inte blir inkopplad i god tid. Det kan vara problematiskt då asylskälet baserat på sexuell läggning inte alltid framgår från början, då det för många är svårt att prata om. Dessutom kan det finnas en rädsla hos asylsökanden för vad som ska hända om informationen kommer fram. Det är även en

utredning där den muntliga delen är av avgörande betydelse, till skillnad mot exempelvis politisk tillhörighet som kan finnas dokumenterad på papper. Ett problem som också nämns gäller tolkar, då vissa tolkar helt enkelt inte vill samarbeta i dessa ärenden. Det kan också saknas ord eller endast finnas nedsättande översättningar av ord som är av betydelse för utredningen, då hbt-frågor är kriminaliserat eller tabu i flera länder.

4.2 Implementeringen av hbt-specialist-rollen

Under intervjuens tredje tema ställdes frågor kring hur rollen implementerades i den dagliga verksamheten och även kring utbildningen som gavs i samband med att de fick rollen, för att se till vilka förutsättningar hbt-specialisterna fick att implementera sitt arbete och sin roll. Vi frågade även kring hur stödet av ledningsgrupp och övriga kollegor sett ut under implementeringens gång samt intresset för dessa frågor. Fokus under detta tema i intervjun ligger på implementeringen. Samt hur man kan utvärdera huruvida implementeringen varit lyckad och målet med policyn är uppnått. Dels från centralt håll, dels hur den enskilde hbt-specialisten kan utvärdera sitt arbete. Vi inledde det tredje temat med att be hbt-specialisterna själva att definiera vad de tolkar att policyn i hbt-arbetet är. Deras gemensamma tolkning rör den rättsliga kvaliteten som specialistrollen ska höja samt den nya instruktionen med en checklista att stödja sin utredning på.

IP2: *“Policyn är framförallt det rättsliga ställningstagandet, som vi har, det är ju det främsta. Vi har även en instruktion om hur dom här ärendena ska handläggas. Och i den här instruktionen finns då att vi har inrättat hbt-specialister och litegrann om vad deras roll är.”*

Vad gäller intresset som finns på Migrationsverket finns det två tydliga spår i respondenternas svar. Till att börja med IP2 och IP3 som ser ett svagt intresse för att arbeta med hbt-frågor och sedan en hbt-specialist som uppfattar ett stort intresse på sin specifika enhet. Både IP2 och IP3 som uppfattar ett svagare intresse kopplar detta delvis till att rollen är oklar och att ledningen inte alltid vet vilken typ av stöd som behövs.

IP2: *“Ja alltså, svårt att säga. Jag tycker att det är svårt eftersom rollen är så oklar, svårt att få så mycket stöd eftersom inte ens ledningen vet hur det ska vara. Det är inte så att det är tvärtom att jag inte får stöd, utan det kanske är mer att det är lite oklart för alla hur det ska se ut.”*

Intervjuperson 1 upplever däremot ett mycket större intresse för hbt-frågorna. Hen menar att utredningen av hbt-ärenden är en utmaning, där personalen drivs att öka sin kompetens:

IP1: "Det är ett väldigt stort intresse. Dels för att vi har väldigt ambitiösa medarbetare och man vill hela tiden jobba på att förbättra sig själv och hbt-ärenden ses som lite svårare ärenden. Det är inte det första ärendet man börjar med. Och av den anledningen ser många potentialen och möjligheten att bli en bättre handläggare och utredare genom att jobba med dom här ärendena. (...) Dom som börjar jobba på Migrationsverket är ganska lika varandra och har samma och liknande intressen."

Samtliga intervjupersoner lyfter ändå utmaningen med att få genomslag för det nya arbetssättet bland sina kollegor. Reaktionerna har främst bestått av ett ifrågasättande av varför just denna grupp ska gynnas och särbehandlas. Men även ett ointresse för att faktiskt ta till sig dessa riktlinjer och involvera hbt-specialisterna tidigt i processen, vilket man kan se de intervjuade problematisera och diskutera mer under tema 1. När vi diskuterade implementeringen frågade vi hur rollen som hbt-specialist introducerades till personalen. Samtliga respondenter upplevde att introducerandet av deras roll skedde på ett otydligt sätt. Det stod inte klart för alla handläggare att man numera hade en ny arbetsordning för dessa ärenden och hbt-specialisten fick till stor del själv ansvara för att föra budskapet vidare till övrig personal.

IP3: "Vet inte, det känns inte som att handläggarna när dom kommer som nya får någon specifik introduktion eller vetskap om hur det är tänkt att vi ska jobba med det här eftersom det varit ett sånt frågetecken. När det har kommit ett hbt-ärende känns det inte alls som att folk har varit införstådda i att just här har vi ett speciellt förfarande."

Hbt-specialisterna har alla gått en specifik utbildning i samband med att de fick rollen. De lyfter alla att utbildningen varit till hjälp för att handlägga ärendena, men önskar mer fokus på arbetet i praktiken och hur man hanterar de utmaningar man ställs inför. IP3 lyfte bland annat specifik problematik som kan uppstå under handläggningen och hade önskat mer konkreta verktyg till hjälp med arbetet. IP1 såg att utbildningen varit bra och lyfte särskilt möjligheten att få träffa andra hbt-specialister. Vidareutbildning för hbt-specialisterna är i dagsläget obefintlig. IP1 uttryckte det som att man får sörja för detta själv, medan IP2 och IP3 upplevde

det som att den saknades. IP1 som även är delaktig i ett processnätverk i syfte att vidareutveckla rollen och ta fram nya direktiv berättade att en vidareutbildning är påtänkt och ligger i en planeringsfas i nuläget. De övriga specialisterna lyfte återigen bristen på forum för att få möjlighet att ses och utbyta erfarenheter.

IP3: *“Vad jag vet finns det ingen tänkt. Jag upplever att det har hängt i luften. Man har sjösatt det och sen har man fått sköta sig själv litegrann och det har det ju gjorts. Men viktigt som du säger att ha en tydligare utvärdering och ett tydligare forum. Det är det minsta man kan ha.”*

Vad gäller stödet från ledningshåll att arbeta med hbt-frågorna och hur stort utrymme hbt-specialisterna ges för att arbeta med frågorna kan det sammanfattas med IP1 som uppfattar ett stort stöd och att hen kan ta sig den tiden som behövs för att driva på hbt-arbetet. IP2 och IP3 upplever sig ha ett stöd från sin närmaste ledning, men återknyter till problematiken med att rollen är oklar och ingen tydlig uppdelning finns för hur mycket tid som ska läggas på specialistrollen. Detta gör det svårt att stötta från ledningshåll då arbetet som görs inte syns i någon statistik eller dylikt.

4.3 Skapandet av policyer

Under intervjuens andra del undersökte vi hbt-specialisternas delaktighet i skapandet av hbt-policyer. Vi var dels intresserade av hur de tolkar målet med policyn, och dels hur stor möjlighet de själva har att skapa eller påverka befintlig policyer. Vi har innan intervjun delgett respondenterna informationen att vi tolkar införandet av hbt-specialistrollen som en policy, och när vi efterfrågar deras utrymme att skapa eller påverka policyer gäller detta också möjligheten att påverka utformningen av rollen. Vad gäller hbt-specialisternas möjlighet att påverka utformningen av hbt-policyer skiljer det åt. IP2 och IP3 instämmer båda att de inte känner att de har någon möjlighet att utveckla arbetet med hbt-frågor eller tillfälle att komma med förbättringsförslag.

IP2: *“Inte jättestor känner jag. Ibland får man ju lite frågor och sådär. Ibland kan det komma någon fråga från hen som är samordnare i Sverige, om det kommer ett nytt direktiv eller någonting så kan man få vara lite referensgrupp eller ha synpunkter och så. Men nej jag hade nog önskat mer faktiskt, jag känner inte att jag kan påverka så jättemycket.”*

IP3 redogör också för att hen personligen inte känner någon möjlighet alls att påverka i dessa frågor eller komma med förbättringsförslag. IP1 ser annorlunda på de möjligheterna men lyfter också att hen varit involverad i nätverk för att ta fram nya riktlinjer och arbetssätt för hbt-specialisterna.

IP1: *“Den tycker jag är väldigt stor. Den kanske är lite större för mig än för andra hbt-specialister just för att jag har haft den här vägen i processnätverk och så vidare.”*

IP2 samt IP3 lyfter, till skillnad från IP1, under ett flertal tillfällen under intervjun bristen på forum för hbt-specialisterna att mötas och utbyta erfarenheter. De känner att efter utbildningen som gavs i samband med utnämmandet till hbt-specialister har de inte haft någon formell kontakt med andra hbt-specialister i landet. IP2 lyfter att på grund av hbt-ärendenas svåra art att utreda hade det varit givande att möta andra hbt-specialister och tillsammans hitta en väg för hur man ska arbeta.

IP2: *“Framförallt så behövs det ett forum för oss att mötas och diskutera. Det behövs jättemycket vidareutveckling rent kompetensmässigt. Det ska inte bara vara så att man går en utbildning och sen så släpps man vind för våg utan man måste liksom mötas och fortsätta vidareutbildas och även stämma av med övriga specialister i Sverige, och se hur de arbetar. Så att vi är lite på samma våglängd.”*

Hbt-specialisterna tolkar målet med policyn på ett liknande sätt, nämligen rättssäkerhet i form av kvalitet på besluten. IP1 lyfter också att det slutgiltiga målet för Migrationverkets hbt-arbete är att rollen som hbt-specialist inte ska finnas, då kompetensen att utreda dessa ärenden ska finnas i organisationen. Nedan citat från IP1 sammanställer det alla såg som det gemensamma målet för policyn.

Intervjuare: *Hur tolkar du målet av policyn?”*

“Rättssäkerheten”

Intervjuare: *Hur mäter ni att det målet har uppfyllts?”*

IP1: *“Kvalitetsuppföljningar, där rättsliga experter, folk ifrån verksamheten, sitter och granskar ärendena, handläggningen, alltså från ansökningen till beslut, granskar innehållet i beslutet då och ger skriftlig återkoppling och seminarier i det.”*

En aspekt som framkom vad gäller otydligheten med hur mycket tid som ska vikas åt rollen som hbt-specialist är på vilket sätt arbetet mäts. Som BF på Migrationsverket mäts man utifrån antal beslut i veckan. Som hbt-specialist går man in som en tredje part tillsammans med handläggare och beslutsfattare, men det finns inga utarbetade rutiner för att mäta samtligas arbete. De ärenden där hbt-specialisten går in som beslutsfattare finns inte med i dennes statistik över fattade beslut vilket kan få flera konsekvenser. Främst att arbetet man gör blir osynligt, vilket gör det svårt att utvärdera hbt-specialisternas arbete och hur väl det fungerar.

IP.2: "Officiell syns inte det arbete jag gör någonstans. När man mäter det arbete jag gör, kan man bara mäta de ärenden som jag är beslutsfattare på."

I: "Så de ärenden som du går in som tredje part i form av hbt-specialist, syns inte dom?"

"Nej och det är väldigt dumt, rent personligt utifrån löneutveckling och så men också att man inte får en öppen uppfattning om hur mycket jobb det verkligen är med dom här ärendena."

Vad gäller förbättringspunkter kring nuvarande rutiner och policyer kom flera saker återkommande upp under intervjuerna. Dessa kommer fram under andra teman men de förbättringsområden som respondenterna gemensamt instämde i kan sammanfattas i följande punkter:

- Otydligheten i hbt-specialistens roll, hur mycket tid man ska/får lägga på det arbetet
- Svårigheter att veta som förväntas av den enskilde hbt-specialisten
- Brist på vidareutbildning för specialisterna

5. Analys

I analysdelen följer en sammanfattande analys av vad som framkommit i uppsatsens resultatdel med applicerad teoretisk referensram. Den ursprungliga frågeställningen som vi syftade att besvara berörde hur hbt-specialisterna ser på sin möjlighet att implementera policyn samt skapa policyer. Vi har genom tre längre, semi-strukturerade intervjuer med hbt-specialister fått möjlighet att ta del av deras syn på sin roll och hur den har implementerats.

5.1 Möjligheten till implementering av hbt-policyer

Lundquist teorier om lyckad implementering grundar sig som tidigare slagits fast i teoridelen i tre faktorer, nämligen att involverade aktörer ska; *vilja, kunna* samt *förstå*.

Vilja

Lundquist skriver att vilja bottnar i legitimitet, något som får tolkas som att hbt-specialisterna behöver ha dels legitimitet och dels själva tycka att deras roll är legitim för lyckad implementering. Att hbt-specialisterna själva vill genomföra implementeringen får antas vara fallet då de har sökt rollen själva och är intresserade av frågan. Däremot verkar visst missnöje finnas med ledningens roll i frågan. Två av intervjupersonerna upplever att projektet sjösatts och sen har de fått jobba på utan så mycket stöd från ledningen, och utan stora möjligheter att kunna påverka policyn. En av intervjupersonerna upplever tvärtom starkt stöd och möjligheter att påverka utformningen. Dessa olika uppfattningar av rollen får antas påverka viljan. Att rollen dessutom inte är en beräknad och specifik del av tjänsten, samt att beslutsfattarna bedöms i hur många fall de fattat beslut i och hbt-fallen inte ingår där kan tänkas minska viljan för implementeringen. Dock nämndes inte i intervjuerna att detta påverkade viljan negativt direkt, förutom att det inte påverkar exempelvis löneutvecklingen positivt.

Övriga medarbetares vilja är också viktig i implementeringen. Även här finns skilda meningar men ett genomgående problem är att hbt-specialisterna inte alltid blir kontaktade i tillräckligt god tid. Men intervjupersonerna vittnar också om ambitiösa medarbetare. Det finns ingen entydig orsak att hbt-specialisterna bland kontaktas sent i processen, men möjliga förklaringsfaktorer är asylärendets svåra karaktär: att hbt-skäl inte alltid kommer fram från början eller att kunskap saknas om att hbt-specialister ska kopplas in tidigt i ärendet. Hbt-

specialistens roll i att bidra till rättssäkerhet får ses som en starkt legitimerande faktor både inom organisationen och ur samhällsperspektiv.

Kunna

Hbt-specialisterna vittnar om att de saknar resurser, främst i form av tid. Dels för att de inte alltid inkopplas i ärendet i tid, och dels för att det inte finns specifik tid eller andel av tjänsten avsatt för hbt-specialistrollen. En av intervjupersonerna nämnde frågan om tolkar som problematisk, då de inte alltid utför sitt jobb på ett etiskt korrekt sätt i hbt-fall. Denna faktor kan ses som en brist i resurser för att kunna utföra en lyckad implementering. Det verkar även i vissa fall finnas bristfälligt stöd från ledningen, vilket kan påverka legitimerande resurser. Problemet att hbt-specialisterna ibland blir inkopplade för sent i handläggningen borde kunna begränsas med hjälp av ledningen på de olika enheterna då ledningen bör kunna gå ut med tydliga riktlinjer om hur dessa ärenden ska hanteras. Men man får ha förståelse för att det är en komplicerad process och svåra fall. I rapporten "*Normkritisk studie av asylprocessen*" lyfts att det kan ta tid för den asylsökande att sätta ord på sina känslor och vara ärlig och konkret i samtalet, vilket också IP2 lyfter under intervju. Resurser i form av information tycks också brista med tanke på att vidareutbildning för tillfället inte existerar, enligt respondenterna. Frågan om forum och processnätverk för hbt-specialisterna för att kunna diskutera och ta hjälp av varandra samt av ledningen råder det också delade meningar om. En av intervjupersonerna anser att det finns och fungerar bra, medan de andra två saknar forum.

Förstå

För att implementera policyn på bästa sätt är den sista av Lundquists parametrar att aktörerna måste *förstå* policyn. Hbt-specialisterna har fått en utbildning i samband med att de utsågs, i övrigt har ingen vidareutbildning förekommit. En förklarande faktor att ha i åtanke kan vara den överbelastning Migrationsverket upplevde i samband med den stora flyktingkrisen under hösten 2015 då all utbildning till samtlig personal pausades. Men i samband med att rollen och det nya arbetssättet introducerades i Migrationsverkets instruktion om handlägningsordning fanns ett tydligt formulerat mål kring hbt-specialisternas vidareutbildning: "*Riktad kompetensutveckling ska varje år fortsatt ges till de personer som fått specialistkompetens.*" (Migrationsverket 2013:3) Denna utbildning har hitintills uteblivit. Rollen är på många sätt oklar, främst vad gäller vilka befogenheter man har samt vems beslut som är överordnat i de fall då ordinarie beslutsfattare och hbt-specialisten bedömer olika i ett

fall. Respondenterna tolkade det som att konsensus är att eftersträva, och att annat sällan förekommer. Men skulle konsensus inte nås, går uppfattningarna om hbt-specialistens mandat isär. IP3 tolkar det som att det är specialisten som har sista ordet, IP2 och IP1 tolkar det som att beslutsfattaren som signerat beslutet har sista ordet, medan instruktionen från Migrationsverkets styrdokument är att ärendet ska tas vidare till enhetschef. En viss förvirring kring vilka befogenheter man faktiskt har som hbt-specialist finns alltså.

5:2 Möjligheten till policyskapande för hbt-specialisterna

Enligt Lipsky har gräsrotsbyråkrater stort utrymme att själva utforma policyns utfall i praktiken. Som hbt-specialist har man tydliga mallar och instruktioner för hur ärendet ska handläggas vilket gör att handlingsutrymmet minskar. Om man ser till checklistans utformning (se bakgrund) så framgår att det finns mycket utrymme för tolkning, då trovärdigheten grundas i den sökandes berättelse om sin situation. Handlingsutrymmet blir då trots mycket strikta instruktioner omfattande, men annat handläggningssätt är svår genomförbart då det i frågans natur är svårt att bevisa en sexuell läggning eller förföljelse på grund av hbt-tillhörighet. Ju högre grad av tolkningsfråga ärendets natur erbjuder, desto större handlingsutrymme.

Samtliga hbt-specialister arbetar på flera enheter än sin egen och de nämner avsaknaden av rutiner eller strukturer för hos vem ärendena ska handläggas. Det faller sig slumpmässigt vilken hbt-specialist man kontaktar om detta ens görs. Det framkom även att det förekommer att hbt-specialisten blir inkopplad när utredningen redan är klar och hbt-specialisten endast ska signera beslutet. Sett till tidigare forskning av exempelvis Gröndahl (2012) kring hur hbt-ärenden godtyckligt handlades innan införandet av hbt-specialister är det problematiskt ur ett rättsperspektiv. Situationer uppstår där vissa sökande som anger hbt som asylskäl kommer få sitt ärende utrett på ett korrekt sätt, vilket möjliggör den rättssäkerhet som är målet med införandet av hbt-specialister. Andra kommer få sitt ärende utrett av handläggare och beslutsfattare som saknar specialistkompetens. Det leder till att Migrationsverket brister i ambitionen om en rättssäker och likvärdig process, då bedömningen och beslutet således beror på om en hbt-specialist blir inkopplad eller ej. Lipsky nämner faran med att inrätta specialister inom vissa områden i byråkratin, det riskerar att skapa kunskapsluckor hos byråkraterna och istället borde rimligen de flesta byråkrater ha likvärdig kompetens för att göra likvärdiga bedömningar (Lipsky, 2010:147). Dock tolkades målet av en av hbt-

specialisterna som att rollen inte ska behöva finnas. Migrationsverket arbetar med att utbilda all personal i normkritik vilket kan bidra till att den specifika rollen som hbt-specialist inte kommer att behövas framöver vilket kan tolkas som att Migrationsverket kan vara medvetna om risken.

Möjligheterna att skapa policyer eller förutsättningar till att utforma framtida policyer inom Migrationsverkets hbt-arbete bland respondenterna kan sammanfattas på två sätt. En av respondenterna (IP1) var medlem i ett processnätverk och såg sina möjligheter att påverka arbetet och sin roll som stora. IP2 och IP3 såg sina möjligheter som mycket små. Det som främst framkom var bristen på forum för att träffa övriga hbt-specialister och gemensamt utarbeta rutiner för arbetet och förbättra nuvarande policyer. Måluppfyllelse av policyn tolkar samtliga respondenter som rättsäkerhet i besluten kring dessa ärenden. En svårighet för utvecklingen av policyn är att hbt-specialisternas arbete inte mäts på något sätt, samt avsaknad av tydlig utvärdering av det arbete de gör. En hämmande faktor till policyskapandet för hbt-specialisterna är faktumet att de hbt-ärenden de blir inkopplade i inte syns i mätningar kring deras arbetsinsats. Att arbetet hbt-specialisterna gör inte syns i den officiella statistiken är problematiskt såväl för den enskilde hbt-specialisten när det gäller exempelvis löneutveckling, som för hbt-arbetet i stort.

5:3 Kritiskt förhållningssätt till resultatet

Den empiriska delen av uppsatsen grundas i tre genomförda intervjuer, vilket gör att resultatet inte är generaliserbart för hur Migrationsverket arbetar med hbt-frågor i hela landet. Syftet med denna uppsats blir primärt att belysa tre hbt-specialisters egna upplevelser, med förhoppning om vidare studier i ämnet för att kunna bidra med en djupare förståelse och att våra iakttagelser kan ligga till grund för det. Under intervjuerna redogör samtliga respondenter för att det finns en brist på hbt-specialister i dagsläget, vilket försvårar möjligheterna till en djupare studie. Under analysen av empirin har ett neutralt förhållningssätt till respondenternas svar varit av stor vikt. Dock är en viktig aspekt att de på grund av sin roll som tjänstemän och de lojaliteter som kommer med rollen, inte alltid kan förväntas vara objektiva i den information och upplevelser de delger. Det kan också vara så att de väljer att inte delge all information under intervjun. Detta av flera orsaker: främst på grund av relationen till arbetsgivare och sitt uppdrag, men också relationen till den som intervjuar.

6. Slutsats

Slutligen kan vi konstatera att rollen som hbt-specialist är relativt ny och en mer omfattande utvärdering av effekterna saknas därför ännu. En av de intervjuade är involverad i att ta fram nya riktlinjer för arbetet, dock är det oklart när de kommer implementeras. Den tydligaste slutsatsen vi kan dra är att rollen fortfarande är oklar, främst då det saknas en fastställd ram för hur mycket tid hbt-specialisten ska lägga på arbetet och den tid som läggs ner på ärendena inte syns någonstans. För att implementeringen av policyer ska vara lyckad krävs en tydlig styrning, som i detta fallet saknas. Det verkar även saknas viss legitimitet och stöd från ledningen då hbt-specialisterna i flera fall verkar bli kontaktade relativt sent i processen. Frågan om processnätverk och forum för hbt-specialister verkar också vara oklar. För den intervjupersonen som upplevde att det fanns var det väldigt positivt men de båda andra saknade ett forum. Riktlinjer och stöd kring detta borde vara positivt för rollen och implementeringen av hbt-specialister. Det saknas också incitament för att arbeta som hbt-specialist då det utöver ett personlig engagemang kan påverka ens löneutveckling negativt och det arbete man gör lyfts inte. Värt att belysa är också att rollen är relativt ny samt att det är en pågående process att skapa policyn för specialistrollen. Förståelse får också ges för Migrationsverkets höga arbetsbelastning som varit från och med hösten 2015, främst på grund av det ostabila politiska läget i Syrien och en ovanligt hög flyktingtillströmning. Därför har vidareutbildningar och liknande stannat av. En stor svårighet med att dra slutsatser kommer av rollens nuvarande utformning, då det är svårt att granska besluten och vilken tid som läggs på rollen och att det inte finns specifika riktlinjer för detta. Dock kan det vara av värde att ytterligare påpeka att studien är relativt liten och konkreta generella slutsatser blir därför svåra att dra och ska dras med försiktighet.

6:1 Rekommendation för fortsatta studier i ämnet

För att fortsätta på vår studies spår rekommenderas en mer omfattande studie som involverar fler regioner. Det saknas en utvärdering ifall rollen fått tänkt resultat, detta bör göras för fortsatt utveckling av rollen. Eftersom rollen fortfarande håller på att utvecklas och verkar vara under bearbetning kan liknande forskning ligga till grund för lyckad implementering av hbt-specialistrollen.

Referenslista

ELEKTRONISKA

Gröndahl, Aino (2012) *Asylprövningen vid flyktingskap på grund av sexuell läggning - En analys av riskprövningen och möjligheten till skydd i hemlandet*,

<http://docplayer.se/10177185-Asylprovningen-vid-flyktingskap-pa-grund-av-sexuell-laggning.html> (hämtat 2016-05-17)

Ordfront (2015) Gay och fredlös. <https://omlinemagasin.se/2011/03/28/utvisningar-och-hbt/> (hämtat 2016-04-15)

Svenska Akademien (2015) *Implementering* <http://www.svenskaakademien.se/svenska-spraket/svenska-akademiens-ordlista-saol/saol-13-pa-natet/sok-i-ordlistan> (hämtat 2016-04-15)

UNHCR (2015) Worldwide displacement. <http://www.unhcr.org/558193896.html> (hämtat 2016-05-08)

Wolf-Watz Olov, Törner Elin och Borg Henrik (2010) *Normkritiskt studie av asylprövningen*, <http://www.qx.se/uploads/17/2b56646f1a7b41cfe5ba70548c77a9.pdf> (hämtat 2016-05-08)

BÖCKER

Dalen Monica, (2015). *Intervju som metod*, Gleerups, fjärde upplagan. Malmö

Essiasion Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik, Wängnerud Lena (2012).

Metodpraktikan- konsten att studera samhälle, individ och marknad, Nordsteds Juridik AB, fjärde upplagan. Vällingby

Gilje Nils & Grimen Harald (2007). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*, Daidalos AB, tredje upplagan. Falun

Hill Michael & Hupe Peter (2009). *Implementing Public Policy*. Sage Publications Ltd, andra upplagan. London

Kvale Steinar & Brinkmann Svend (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur AB, fjärde upplagan. Lund

Lipsky Michael, (2010). *Street-level bureaucracy -dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, 30:e upplagan. New York

Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, andra upplagan. Lund

Premfors Rune, (1989). *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*, Studentlitteratur AB. Lund

Sannerstedt Anders, (2001), *Implementering-hur politiska beslut genomförs i praktiken, i Rothstein, B (red.) Politik som organisation*, SNS-förlag, första upplagan. Lund

Trost Jan, (2010). *Kvalitativa intervjuer*, Studentlitteratur AB, fjärde upplagan. Lund

OFFENTLIGA DOKUMENT:

Migrationsverket (2016) *Asylregler*

<http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Att-ansoka-om-asyl/Asylregler.html> (hämtat 2016-04-26)

Migrationsverket, (2013). *Verksamhetschefens instruktion om handläggningsordning för hbt-ärenden*. BF D12080926 (mottagit via e-post från Migrationsverkets hbt-samordnare Sofia Sjöo, 2016-05-03)

Migrationsverket (2016). *Information till dig som är homosexuell, bisexuell eller transperson*.

http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312b9c/1421672196093/HBT_sv.pdf (hämtat 2016-04-17)

Migrationsverket (2013). *Årsrapport 2013*.

<http://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d29f5/1414049602234/Årsredovisning+2013.pdf> (hämtat 2016-05-18)

Migrationsverket (2014). *Årsrapport 2014*.

<http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a346077212ead/1424702424160/Årsredovisning+2014.pdf> (hämtat 2016-05-18)

Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket.*
Ju2012/8237/SIM

<http://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=14929> (hämtat 2016-05-21)

Bilaga 1: Intervjuguide

Intervjuguide

Inledande information till intervjupersonen:

Den här intervjun är tänkt att ligga till grund för det empiriska materialet i vår C-uppsats i Offentlig Förvaltning på Göteborgs universitet. Studien handlar om policyimplementering i en offentlig verksamhet och vårt fokus ligger på hbt-specialisternas implementering av hbt-policyer i den dagliga verksamheten.

När vi kommer fråga dig om policy ser vi det som en serie handlingar och beslut, som rör mål, medel och riktning för myndighetsarbetet på ett visst område. I detta fallet är området hur ni arbetar med hbt-frågor och policyer som tagits fram rörande detta.

- **Frågorna:**
- Hur ser hbt specialisterna på sin möjlighet att implementera policy?
- Hur har hbt-specialisterna på sin delaktighet i skapandet av policy?

Intervjuguide

Berätta kort om oss och syftet med uppsatsen. Berätta hur intervjun är uppdelad, 3 olika teman. 1. Rollen som hbt-specialist, 2. Skapandet av policyer, 3, implementeringen av policyer. Det kommer ta cirka en timme. Är det ok att vi spelar in intervjun? Du och dina svar kommer vara anonyma!

Inledande frågor

- Vad är din roll på Migrationsverket?/Vad innefattar din roll?
- Hur länge har du arbetat på Migrationsverket? Samma enhet?
- Hur kommer det sig att du började arbeta på just Migrationsverket?
- Hur kommer det sig att du blev hbt-specialist? Vad var syftet med att inrätta just hbt-specialister?

Tema 1: Rollen som hbt-specialist

-Om du jämför rollen som hbt-specialist mot rollen du hade tidigare/har som beslutsfattare, vad är de största skillnaderna?

-Hur många hbt-ärenden har du handlagd/fattat beslut i?

-Hur fungerar det på de asylprövningsenheter där man inte har en hbt-specialist? Tar ni över dom ärendena då?

-Hur arbetar du med dom ärendena?

-På vilket sätt skiljer sig handläggningen av ett sådant ärende från handläggningen av ett vanligt asylärende?

-Finns det några svårigheter med att utreda just hbt-fall? Utveckla!

-Vilka möjligheter har man som handläggare att påverka hur ärendena hanteras?

-Om det finns olika direktiv eller åsikter i frågan om beslut, vilket direktiv väger tyngst då? Är det alltid beslutsfattaren som har det sista ordet?

Tema 2. Skapandet av policyer

-Vad är din roll i utvecklingsarbetet av Migrationsverkets hbt-policyer?

-Hur uppfattar du vad policyn i hbt-frågan är?

-Hur tolkar du målet av hbt-policyn?

-Hur mycket möjlighet ges ni hbt-specialister att komma med förbättrings eller förändringsförslag?

-Kan du komma på några förbättringspunkter vad gäller nuvarande rutiner och policyer?

-Upplever du att de efterföljs i den dagliga verksamheten?

Tema 3. Implementeringen av hbt-policyer och hbt-specialist-rollen

-Hur såg din utbildning ut i samband med att du blev utsedd till hbt-specialist?

-Upplever du att utbildningen har hjälpt dig att handlägga hbt-ärenden? På vilket sätt?

-Hur har stödet från ledningsgruppen på avdelningen sett ut? Hur är deras intresse för dessa frågor?

-Hur har din roll tagits emot av övrig personal? Förväntningar vs utfall?

-Har du upplevt svårigheter i implementeringen av hbt policy i Migrationverket?

-Hur har samarbetet mellan hbt-specialisterna fungerat?

Hur mäter ni resultatet av alla åtgärder som gjorts i samband med att ni införde hbt-specialister? Hur vet ni om implementeringen varit lyckad?

-Hur ser det ut med vidareutbildning?

-Vilka faktorer tror du är viktigast för en lyckad implementering?

-Hur skulle du själv kategorisera implementeringen av hbt-policyerna, lyckad eller misslyckad?

Varför blev det så? Vad hade ni kunnat göra annorlunda?

Avsluta med att fråga om den intervjuade har något att tillägga eller har tänkt på något under intervjun? Vill du ta del av materialet?