

Att handlägga människoöden

En studie i hjälpmedel i etiskt arbete på Migrationsverket

Linnea Jacobsson
Konstantin Macheridis

Abstract

Denna uppsats syftar till att kartlägga de hjälpmedel som tjänstemännen har tillgång till i etiska överväganden på Migrationsverkets asylenheter, samt vilka de förutsättningar som finns för dessa. Dessa hjälpmedel kan vara av olika art – i form av formella bestämmelser, men även sådant som organisationskultur kan spela roll. I studien har vi dels tittat närmare på formella dokument, som lagar och interna dokument, och vi har även utfört djupintervjuer med handläggare. Vidare har vi även studerat olika aspekter som kan tänkas påverka de hjälpmedel som finns för etiska överväganden och olika samtida tendenser i diskursen.

I uppsatsen framkommer att det tycks finnas en tendens till att den etiska diskussionen, inom Migrationsverket, fått stå tillbaka för andra diskussioner (så som effektiviseringer och målstyrning). Vidare har det framkommit, i intervjuerna och i analysen av interna dokument, att lagen sätter upp ramen för det etiska handlandet inom Migrationsverket.

Nyckelord: Migrationsverket, etik, tjänstemännen, förvaltningsetik

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.2 Syfte.....	5
1.3 Frågeställning.....	5
2. Metod och material.....	7
2.1 Metodöversikt.....	7
2.3 Analysobjekt.....	7
2.3.1 Djupintervjuer.....	8
2.4 Avgränsningar.....	9
2.5 Metodologisk utgångspunkt.....	9
3. Teoretiska perspektiv.....	11
3.1 Om etik.....	11
3.2 Förvaltningsetik: Teoretiska infallsvinklar.....	11
3.2.1 Det etiska handlandet.....	12
3.2.2 Den etiska organisationen.....	14
3.2.3 Samtida trender.....	16
3.3 Sammanfattning.....	18
4. Studieobjektet: Migrationsverket.....	19
4.2 Organisationstrender och förändringar inom Migrationsverket.....	19
4.3 Drag som utmärker Migrationsverket från annan offentligt förvaltning.....	21
4.4 Etiska relationer inom Migrationsverket.....	22
5. Materialframställning.....	23
5.1 Formella bestämmelser.....	23
5.1.1 (Etisk) styrning av förvaltningen.....	24
5.1.2 (Etisk) styrning av myndigheten.....	25
5.1.3 (Etisk) styrning inom myndigheten.....	27
5.2 Intervjuer.....	29
6. Analys.....	36
6.2 Framtida forskning.....	39
6.3 Avslutningsvis.....	39
7. Sammanfattning.....	40
Tack.....	41
Källhänvisning.....	42
Bilagor.....	45
Bilaga 1 Intervjumall.....	45
Bilaga 2 Etiska forum.....	46

1. Inledning

1.1 Bakgrund

”I slutändan handlar vårt arbete om att handlägga människoöden”

Så sa en handläggare på Migrationsverket (Mig1), i slutet av en genomförd intervju, när hen skulle beskriva sitt yrke. Uttalandet efterföljs av en djup suck. Det råder inget tvivel om att handläggare åläggs stort ansvar. Konceptet att ”handlägga människoöden” är inget som görs utan att den etiska dimensionen också måste beaktas. Detta påvisar, inte minst, de senaste årens medialt uppmärksammade fall - som den tvååriga flickan Haddile som skulle utvisas till Frankrike, och den 91-åriga dementa kvinnan Ganna som skulle skickas till Ukraina. Hur gott etiskt agerande, och handlande, ska definieras är dock svårt att säga. Nedskrivna, formella, regler är kanske inte tillräckliga för att fånga upp alla etiska riktiga handlanden. Istället blir det en fråga om situationsanpassning och agerande av den enskilde tjänstemannen. Etik tycks vara en viktig del av arbetet på Migrationsverket, vilket belyses av följande utdrag:

“(...)ett självklart krav är att anställda på Migrationsverket lever upptill högt ställda krav på god etik” (Migrationsverket, 2012-11-22).

Utdraget ovan är hämtat ur Migrationsverkets egna dokument om arbetet på förvaltningen. Högt ställda krav på god etik är alltså ett nedskrivet krav. Men, vad etik innebär i praktiken tycks vara svårt att definiera. Det finns en övergripande lagstiftning som hela tiden ska följas. Men - ord är inte, som sagt, tillräckliga för att ett etiskt arbete ska genomföras. Etiska överväganden görs inte med ord i policydokument - utan i handläggares och andra anställdas agerande gentemot sökande. För att agera etiskt räcker det inte med regler som bestämmer att god etik ska efterföljas. Utan för att agera etiskt riktigt måste redskapen finnas för ett sådant agerande. Det är just dessa hjälpmedel i etiskt arbete, för tjänstemannen på Migrationsverkets asylenheter, som vi i följande rapport har tittat närmare på.

1.2 Syfte

Vi har studerat de etiska hjälpmedel som tjänstemannen på Migrationsverkets asylenheter har att tillgå. Syftet är att kartlägga dessa etiska hjälpmedel. En del av detta är att studera det etiska ramverk som tjänstemannen har att tillgå. Valet att studera Migrationsverkets asylenheter, i dess etiska arbete, beror delvis på den särställning som Migrationsverket har i förhållande till andra förvaltningsverksamheter. Att hantera ärenden om människor ska få asyl i Sverige eller inte, är kritiska ur en etisk synpunkt. Denna särställning späs på av det faktum att Migrationsverket, till skillnad från andra delar av svensk offentlig förvaltning, handlägger ärenden rörande icke-medborgare.

Vårt fokus ligger på tjänstemännen och deras personliga uppfattningar och upplevelser av sitt eget arbete i en etisk kontext. På så sätt tar arbetet sig förbi den mer deskriptiva analysen kring vad etik innebär och försöker istället studera vad som görs i det etiska arbetet (jfr Lundquist, 1997:85). Etiska överväganden kan göras på flera nivåer, men ytterst är det handläggaren själv som måste göra dem. Dessa överväganden kan göras med hänvisning till formella bestämmelser så som lagtexter, policydokument och föreskrifter. Men - etiska överväganden kan också påverkas av exempelvis hjälp i form av löpande utbildning, organisationskultur, kollegor, roller och struktur. Vi har studerat vilka hjälpmedel i etiskt arbete som finns, samt hur dessa förhåller sig till varandra och olika tendenser som kan tänkas påverka de hjälpmedel som finns.

1.3 Frågeställning

Det syfte rapporten har, som i föregående avsnitt presenterats, ämnar vi förklara med hjälp av denna övergripande frågeställning:

“Vilka hjälpmedel i etiskt arbete har tjänstemannen att tillgå i sitt arbete på Migrationsverkets asylenheter?”

En del i vår kartläggning av etiska hjälpmedel på Migrationsverkets asylenheter har också varit att se vad som påverkar de hjälpmedel som tjänstemännen på verket har att tillgå.

1.4 Disposition

Detta arbete består av sju avsnitt. Första avsnittet är inledande och ämnar klargöra arbetets omfång, syfte samt frågeställning. Det andra avsnittet förklarar det vetenskapliga tillvägagångssätt som ligger till grund för framställningen. Därefter sker en diskussion kring relevanta teoretiska infallsvinklar i avsnitt tre och vidare presenteras studieobjektet Migrationsverket, och asylheten, i avsnitt fyra. Nästkommande avsnitt redovisar den empiri som utförts, därpå diskuteras de resultat som framkommit. I det sjätte avsnittet följer en analys kring resultaten och därefter finns en kortare sammanfattning att läsa i det sista avsnittet.

2. Metod och material

2.1 Metodöversikt

Etiska hjälpmedel kan exempelvis finnas i form av policydokument eller utbildning som tjänstemän kan ta spjörn emot, eller hämta ledning ifrån i sitt etiska arbete. De kan också finnas i form av sådant som personalmöten, samtal med arbetskollegor och allmänt i organisationskulturen.

För att studera vilka hjälpmedel som finns, och relationen som råder emellan dem, har en kvalitativ analys av tidigare forskning, och framförallt förvaltningsetiska diskussioner, gjorts. Detta för att ge en teoretisk överblick av ämnesområdet. Den teoretiska diskussionen har sedan mynnat ut i en teoretisk operationalisering av frågeställningen som är anpassad till Migrationsverket. Teorin ligger till grund för de intervjuer vi gjort med tjänstemän på Migrationsverkets asylenheter. Detta är en fallstudie där vi ämnar klargöra de etiska hjälpmedel som finns att tillgå på just Migrationsverkets asylenheter (jfr Esaiasson et al, 2012:109–110).

I framställningen har flera olika vetenskapliga teoretiker åberopats. Bland dessa kan Lundquist (1998) nämnas, vars teori kring det offentliga etoset varit en stor del av arbetet. Därefter kan även Agevall (2005) tas upp och hennes teorier kring vilka delar som förvaltningsetiken består utav. Vidare presenteras även andra, kompletterande, teoretiska infallsvinklar löpande i arbetet. Stor del i den teoretiska delen har varit att studera förvaltningsetik, och vad som ingår i denna.

2.3 Analysobjekt

För att klargöra de etiska hjälpmedel som finns att tillgå på Migrationsverkets asylenheter kommer vi i vår operationalisering att koncentrera oss på två olika analysobjekt. Det första vi har tittat närmre på är de formella bestämmelser som gäller för Migrationsverket och asylenheten. Dessa dokument är både de som styr förvaltningen i stort, samt de som styr myndigheten specifikt. Vårt andra analysobjekt är olika djupintervjuer med handläggare på Migrationsverkets asylenheter. Dessa utgör en

central del av vår framställning, då etiskt handlande ytterst är en fråga för den enskilde tjänstemannen och dennes upplevelser.

2.3.1 Djupintervjuer

Ytterst är det alltid den enskilde handläggaren som tar enskilda beslut på Migrationsverket. Studiet av policydokument och lagtexter visar i huvudsak en vision om hur arbetet ska gå till - samt hur en tjänsteman ska vara - som kanske inte överensstämmer med verkligheten. Vi har därför valt att balansera vår rapport mellan å ena sidan primärdata i form av de dokument som styr förvaltningen och verket i sitt etiska arbete och å andra sidan djupintervjuer med tjänstemän som arbetar inom asylheten på Migrationsverket.

Djupintervjuerna består av ett antal frågor som på olika sätt beaktar den operationalisering som gjorts av frågeställningen. Då det rör sig om subjektiva tankar som ska fångas in kommer även möjlighet till följdfrågor att ges. Vi är genom djupintervjuerna ute efter att förstå tjänstemännens personliga upplevelser och har därför utformat frågorna på ett öppet sätt så att de själva får utrymme för egen reflektion. De samtalsintervjuer som genomförts syftar till att kartlägga relationen mellan handläggaren och de hjälpmedel som finns att tillgå (jfr Metodpraktikan, 2012:253–254). Vi har framförallt försökt få tag på tjänstemän att intervjua på officiell väg genom e-brev till enhetschefer. Vi kunde dock inte få lika många intervjuer som önskat men har kompenserat detta genom att ha längre och mer djupgående intervjuer med de vi intervjuat, samt kompletterat med andra sorters material. Tjänstemännen kommer från olika asylenheter. Då myndigheten är statlig skall dock likartade regler råda för samtliga enheter - vilket vi också beaktat i urvalet.

Intervjuerna har vi valt att presentera i olika teman. Vi är medvetna om att den tematisering vi gör ger uttryck för en värdering från vår sida, men eftersom tematiseringen i stort bygger på de frågor vi ställt, samt den modellering vi gjort av teorin kommer vi runt problemet med vår egen värdering.

2.4 Avgränsningar

Denna framställning handlar om arbete *i etik*, snarare än arbete *om etik*. Vårt arbete ämnar ta oss förbi meta-diskussionen kring vad etik innebär och istället söka svar på vad som egentligen görs i etiskt arbete. Beskrivningar på vad etik innebär är nämligen vanligt förekommande i forskningen och detta belyser vikten av vår framställning (se: Lundquist, 1998). Studier *i etik* saknas, där man studerar det rent konkreta etikarbetet. Detta har dels gett arbetet en mer distinkt analys, men också bidragit till en nödvändig avgränsning för att kunna besvara frågeställningen inom ramen för arbetets omfång. Fokus på arbete i etik kommer att genomsyra både den teoretiska del som tagits fram, men också den empiriska del som vi presenterar. Vidare har vi koncentrerat oss på den del av Migrationsverket som vi menar är mest kritisk i en etisk diskussion, nämligen asylhandläggning. Det är nämligen i handläggning av asylärenden som den etiska diskussionen sätts på sin spets.

Studien av etiska hjälpmedel inom asylhandläggning kommer att göras med hjälp av två analysobjekt, i enlighet med diskussionen ovan. Asylhandläggningen sker inom ramen för gällande policydokument samt lagstiftning och detta är det första analysobjekt vi studerat. Dessa regelverk omfattar mycket av den verksamhet Migrationsverket bedriver. Studien sker här på ett mer övergripligt plan. Denna studie av formella bestämmelser, och organisationen i övrigt, ämnar komplettera det andra analysobjekt som vi arbetat med - nämligen de djupintervjuer som vi genomfört. Dessa har gjorts med asylhandläggare på Migrationsverket - i enlighet med diskussionen ovan. Vi kommer inte presentera intervjuerna i sin helhet - utan vi kommer plocka ut de generella dragen i en tematiserad analys för att undvika upprepning och komma åt kärnan i, och av, intervjuerna.

2.5 Metodologisk utgångspunkt

Vår metodologiska utgångspunkt är att etik finns, och det inom oss. Etik skapas av människor - genom språket och genom kulturen (Badersten och Gustavsson, 2010). Det är något som måste sättas i en kontext, eller ett sammanhang. Etiken är alltså beroende av oss som betraktare. Därför är ambitionen, och den utgångspunkt vi haft i detta arbete,

att tolka verkligheten och söka svar i kontexten. Vi kan nämligen aldrig distansera oss från vårt studieobjekt i ambitionen att finna de etiska hjälpmedel som tjänstemän på Migrationsverket har att tillgå (jfr Badersten och Gustavsson, 2010:45).

3. Teoretiska perspektiv

3.1 Om etik

Etik är ett ofta använt ämne för diskussion inom forskningen. En del forskare menar att det samtida samhället är präglad av "olika typer av normer" (Brytting et al, 1993:15). De lagar som finns är utformade generellt, för att kunna gälla på många fall, och fångar inte upp all normgivning i samhället. Denna normgivning är snarare bunden till "rum, tid och situation" (Brytting et al, 1993:15). Till dessa olika dimensioner av normgivning i samhället finns en etisk diskussion bunden. Etik kan, på ett mer allmänt plan, sägas handla om vad som är rätt och fel i samhället (Lundquist, 1998:92). Till olika situationer kan det tänkas att olika etiktyper är bundna.

I detta arbete kommer inte någon vidare diskussion föras kring begreppet etik, eller etiska dimensioner, på en mer allmän nivå. Däremot kommer etik bunden till offentlig förvaltning att diskuteras, s.k. förvaltningsetik och etik i tjänstemannarollen.

3.2 Förvaltningsetik: Teoretiska infallsvinklar

Förvaltningsetik handlar om det goda agerandet inom den offentliga förvaltningen. Hur detta ska definieras är, precis som i diskussionen kring etik i övrigt, forskare oense om. I inledningen till en antologi utgiven av Statens kvalitets- och kompetensråd (2005) står att förvaltningsetik handlar om:

"(...)det förhållningssätt som medborgarna kan förvänta sig av de statsanställda"
(Statens kvalitets - och kompetensråd, 2005)

Förvaltningsetik handlar, i enlighet med utdraget, om förväntningar - hur man bör, eller ska, agera. Detta kan tänkas innebära att förvaltningsetiken ligger som en osynlig barriär över tjänstemannen, samt förvaltningen, och styr agerande åt en viss riktning.

3.2.1 Det etiska handlandet

I enlighet med den tidigare diskussionen är en viss typ av etik ofta bunden till en viss situation - eller kanske rentav till tjänstemannarollen. Tjänstemannen agerar som en katalysator i det demokratiska samhället – mellan staten och den enskilde medborgaren (Agevall, 2005:46). I detta demokratiska samhälle måste kollektiva överväganden och diskussioner kring grundläggande värden ske kontinuerligt - vilket medför att etik gynnar demokrati och vice versa (Agevall, 2005:46). Både etik och demokrati kräver öppenhet och en kontinuerlig dialog (Agevall, 2005:46, enligt Thompson 1987). I relationen mellan demokrati och etik fyller tjänstemannen en viktig funktion som den demokratiska katalysatorn hen är. Tjänstemannen ska nämligen både agera demokratins väktare och tjänare (Lundquist, 1998:70). Hen är alltså inte bara tjänsteman - utan även medborgare. Detta måste hela tiden beaktas för etiska agerande. Demokrati är nämligen, precis som etik, inte något statiskt utan kan, precis som vi skrivit tidigare, sättas i relation till "tid, rum och situation" (Brytting et al, 1993:15).

Ett etiskt riktigt handlande, i offentlig förvaltning, är alltså inte statiskt i tiden utan kan tänkas vara uppbyggt av de olika förväntningar som ställs på tjänstemannen och det offentliga. Det kan därför sägas finnas ett slags offentligt etos som etiskt förankrade ageranden sker i relation till (Lundquist, 1998). Detta offentliga etos utgörs av en elementär föreställning om hur vårt samhälle bör styras (Lundquist, 1998:53). Lundquist (1998) menar att det är i enlighet med detta offentliga etos som ett etiskt riktigt handlande bör utformas, och ske. Det offentliga etoset utgörs idag av *demokrati- och ekonomivärden*. Demokrativärdena består av den *politiska demokratin*, *den offentliga etiken* och *rättsäkerheten*. Dessa värden finns enbart i offentliga verksamheter och är essentiella för upprätthållandet av det offentliga etoset, och för att medborgarnas åsikter ska förankras i samhället (Lundquist, 1997:18). Men - för att det offentliga etoset ska beaktas måste även ekonomivärdena tillgodoses. Ekonomivärdena finns i såväl privata som offentliga verksamheter och består av *funktionell rationalitet*, *kostnadseffektivitet* samt *produktivitet* (Lundquist, 1998). Ekonomivärdena och demokrativärdena är alltså ömsesidigt beroende av varandra för att det offentliga etoset ska upprätthållas (Lundquist, 1998).

Enligt de nämnda teorierna tycks det finnas ett etiskt riktigt handlande – ett offentligt etos som tjänstemannen ska ta stöd i. Ett problem som Kavathatzopoulos (2005:44) lyfter fram är att vi ofta talar om att ett felaktigt agerande beror på bristande moral hos individen eller gruppen. Lösningen på denna bristande moral blir utbildning. Men - utbildning är inte alltid tillräckligt eftersom att det i slutändan handlar om hur man omsätter beslut till handling (Kavathatzopoulos, 2005:34). Kavathatzopoulos (2005) pekar även på psykologiska studier som påvisat att det är svårt att avgöra vad som är rätt och fel när ett moraliskt problem uppstår - vilket försvårar lösningarna. Istället för mer svåra överväganden, som etiska problem kräver, väljer individer, ofta genvägar och förenklade lösningar. En annan forskare, Franzén (2005:18), menar att de etiska frågornas komplexitet medför att det är lättare att påpeka fel hos andra än presentera egna etiska ståndpunkter. Följden blir då att etiska frågor - ofta - undviks av rädsla för att bli kritiserad och för att slippa ta egna beslut. Etiska riktlinjer skjuts istället mellan institutioner och befintliga koder (ex. lagar) kopieras för att läggas över på olika instanser (jfr Franzen, 2005). Det är därför inte enbart den enskilde individens absoluta handlande som måste diskuteras i relation till förvaltningsetiken – utan även förmågan att faktiskt kunna hantera etiska situationer som kan uppstå. Det kan nämligen tänkas vara så att det är:

“(…)svårt för oss att lösa problem överhuvudtaget, men det är mycket svårare att lösa moraliska problem” (Kavathatzopoulos, 2005:47)

Därför är det inte bara utbildning som behövs, utan tjänstemän (och organisationen som helhet) måste ha förmågan att tillämpa och hitta lämpliga lösningarna i etiskt svåra problem (Kavathatzopoulos, 2005). Generellt kan det etiska handlande som tjänstemän, och individer, genomför vara heteronomt eller autonomt enligt Kavathatzopoulos (2005:48–49). Det förstnämnda innebär att handläggaren är beroende av olika sorters auktoriteter. Dels finns interna auktoriteter, som är subjektiva och beror på egna erfarenheter. Sedan finns även externa auktoriteter som hämtas från omgivningen och accepteras. I ett heteronomt etiskt agerande så sker agerande i relation till erfarenheter och påverkan från omgivningen. Den andra typen av etiskt handlande, som Kavathatzopoulos (2005) tar upp, är autonomt handlande. Detta innebär att enskilda etiska överväganden görs i förhållande till respektive situation. Etiska överväganden

sker alltså inte i förhållande till erfarenheter, utan etiskt handlande blir här en fråga om anpassning till respektive fall.

Vilken typ av etiskt agerande, heteronomt eller autonomt, som är bäst lämpat, överlag, går inte att säga. Det viktiga är att organisationen, eller individen, har förmågan (kunskapen) att agera i enlighet med etiska principer (Kavathatzopoulos, 2005). Det etiska handlandet görs alltså alltid i en kontext som hela tiden måste beaktas. Detta kan härledas till den roll som katalysator som tjänstemannen har och de förväntningar som rollen medför. Man kan inte heller tala om etik utan att också tala om ansvar (Agevall, 2005:46). Etik handlar nämligen om att ansvara för att beslut tas i enlighet med folkviljan - vilket kan härledas till tjänstemannens roll som katalysator och det offentliga etoset som diskuterats tidigare.

3.2.2 Den etiska organisationen

Som vi diskuterat tidigare så är det inte enbart upp till den enskilde tjänstemannen att handla etiskt, utan organisationen som tjänstemannen agerar inom måste också ha förmågan att agera på etiskt förankrat vis. För, precis som Agevall (2000:18) nämner så är, en organisation aldrig är neutral till sin utformning. Därför är det viktigt att inte endast fokusera på individer när man studerar etik i offentlig förvaltning, utan att faktiskt studera organisationens uppbyggnad och struktur. Organisationskulturen bestämmer individers handlingsutrymme i form av möjligheter och begränsningar (Agevall, 2000:18). Agevall (2000) använder sig i mångt och mycket av Lundquists (1998) modeller för att beskriva organiseringsprocesser. Denna organiseringsprocess beskrivs genom fem olika aspekter: roller, procedurer, kultur, rum och strukturering (Agevall, 2000:19). Beroende på hur dessa organisationsvariabler tar sig uttryck kommer individen inom organisationen påverkas i sitt etiska/oetiska arbete.

Procedurer (regler och rutiner) är ett viktigt sätt att ge anvisningar för hur arbetet ska utföras inom olika organisationer. Dessa regler och rutiner skapas, på förvaltningsenheter, utifrån de faktiska lagar och föreskrifter som förvaltningen arbetar utifrån. Reglerna och rutiner påverkar tjänstemännens självständighet i förhållande till sitt arbete (Agevall, 2000:29). De kan antingen vara stängda eller öppna

beroende på om handlingsmöjligheten (eller beslutet i sig) direkt anges i rutinerna (Agevall, 2000:29). Reglers faktiska innehåll kan skapa etiska problem (Agevall 2000:31). Procedurerna påverkar i hög grad vilka incitament som finns i en organisation för vissa typer av beteenden. Ett sådant beteende skulle kunna vara de som görs med avstamp i vårt offentliga etos. Men, procedurer kan också skapa incitament inom organisationer som leder i helt motsatt riktning (Agevall, 2000:31).

Kultur (organisationskultur) är nödvändigt att komma åt frågor om etik inom förvaltningen. Inga individer befinner sig utanför denna kultur. Det är något som påverkar alla tjänstemän inom svensk förvaltning på samma vis som den påverkar arbetare inom andra sektorer i samhället. Den ena delen i detta är att organisationskulturen består av ett kollektivt arv hos oss som medborgare som påverkar oss på olika vis – detta blir en typ av passiv kultur (Agevall, 2000:35). Den andra delen är att organisationskulturen är en aktiv kultur som påverkas på olika sätt i och med vilka signaler som sänds ut i organisationen (Agevall, 2000:35). Idag är till exempel organisationskulturen inom svensk förvaltning i hög grad påverkad av det som tidigare var starka idéer inom den privata sektorn. Språket har här en viktig roll att spela, och vilka ord en använder för att beskriva organisationen, dess grundvärden och verksamhet. Språket skapar förändring samtidigt som språket är ett sätt att mäta förändringen (Agevall, 2000:35). Genom språket reproduceras beteenden och tankegångar hos tjänstemännen både i hur de ser på sin egen roll i organisationen, men även på hur de ser på organisationen i sig. Språket får alltså konsekvenser för både tjänstemanna- och organisationsidentiteten.

Roller preciseras inom organisationer genom att skapa roller för de verksamma tjänstemännen. I dessa roller ingår en precisering av rollers omfång och domän (Agevall, 2000:22) och de beskriver på så vis vilka uppgifter som tillhör den specifika rollen i organisationen. Denna aspekt är otroligt viktig i frågan om att kunna utkräva ansvar. Tänk till exempel att en tjänstemans "roll inom organisationen" är preciserad till att ha vissa specifika uppgifter och befogenheter, låt oss säga att handlägga asylsökande på Migrationsverket, men att det faktiska beslutet ligger inom en annan tjänstemans "roll". Hos vem ligger ansvaret för det faktiska beslutet? Uppgifterna kan

på så vis i skapandet av de olika "rollerna" avgränsas så att handlingskedjan blir lång och ansvaret för helheten otydlig (Agevall, 2000:22).

Strukturering avser hur olika organisationsaspekter relateras till varandra ifråga om resursfördelning och på så vis även maktfördelning (Agevall, 2000:37). Denna relation mellan olika organisationer kan bygga på två olika sorters logiker: demokratiska förvaltningens logik eller marknadens logik. I den förstnämnda är samarbete en viktig del medan i den andra, inom marknadslogiken är konkurrens det som premieras.

Rum är begreppet för den geografisk omfattning och avgränsning av en organisations verksamhet (Agevall, 2000:36). Detta handlar på det hela taget om tillgängligheten av det offentliga. Både ifråga om närhet till medborgaren, men också hur dessa lokaler är disponerade och organiserade.

Slutsatsen Agevall (2000:40) gör är att vi är tvungna att, för att förstå huruvida förvaltningen är etisk eller inte, studera organisationskulturen. Organisationen är aldrig neutral (Agevall, 2000). Organiseringen skapar förutsättningen och begränsar handlingsutrymmet för tjänstemännen.

3.2.3 Samtida trender

I de två föregående delarna framgår att etiska frågor komplexa och kräver kontinuerligt arbete. Vi såg att man kan arbeta på flera olika nivåer med frågor av etisk art – med exempelvis organisationskulturen, utbildning, struktur och mer. En mycket framträdande trend i litteraturen som bland annat Lundquist (2008) skriver om är att ekonomivärdena, som vi diskuterade tidigare, får större inflytande.

Lundquist (1998) skriver om sin polemik mot ekonomismen - som han menar får allt mer större utrymme. Ekonomivärden, som ekonomismen utgör, är, som vi diskuterat tidigare, en del av det offentliga etoset som även består av demokrativärden. Dessa två värden är ömsesidigt beroende av varandra och kan inte uteslutas. Dock menar Lundquist (1998) att ekonomismens samtida framfart hotar demokrativärdenas

betydelse. Detta hänger samman med en utveckling där sådant som måluppfyllelse och effektivitet blir allt viktigare. Sådana drag är vanliga i New Public Management (NPM) - där den ideala organisationen efterliknar är "liten, effektiv och instrumentellt styrbar" (Pierre och Sundström, 2009:8). Kritik mot en sådan utveckling förs fram av forskare:

"Flera forskare har varnat för att NPM-influenserna kan leda till lägre moral, tendenser till en sådan utveckling har observerats. Jag har här liksom tidigare forskare, kunnat se tendenser till och därmed en potentiell risk för att en amoralisk kultur utvecklas." (Agevall, 2005:191)

Agevall (2005) diskuterar alltså också hur den samtida NPM-trenden påverkar organisationskultur och på så vis även påverkar tjänstemännen inom organisationen att arbeta etiskt/oetiskt. I hennes forskning försöker hon identifiera de potentiella och, eller, reella effekterna av en NPM-inspirerad organisation (Agevall 2005). Hon utgår ifrån samma byggnadsdelar som diskuterats tidigare - roller, procedurer, kultur, rum och strukturering - för att beskriva förändringarna som följer av NPM. Tendenserna är att förvaltningen i större utsträckning skiljs från politiken, då den istället betraktas som vilken annan serviceenhet i samhället som helst. Procedurerna tonas ner och fokus ligger istället på resultaten (Agevall, 2005:190). Rollerna för tjänstemännen i organisationen blir oklara då tjänstemännens ansvarsområde begränsas till att handla om en specifik uppgift, snarare än att ha ett ansvar för helheten. NPM-tendenserna tenderar också att förändra relationen mellan de olika aktörerna (Agevall, 2005).

Den bild av ekonomismen, och då även NPM, som ett stående hot som Lundquist (1998) och Agevall (2005) diskuterar är dock omdiskuterad. Franzén (2005:26) menar att sådant som effektivitet rentav kan vara något positivt ur etisk hänsyn (och i förlängningen i förhållande till det offentliga etos som Lundquist diskuterar). Detta beror på att effektivitet ger medborgarna större rätt till att se sina pengar väl spenderade, snarare än felaktigt allokerade - ett för medborgarna etiskt riktigt agerande. Vidare kan man diskutera huruvida NPM-trenderna verkligen är så framträdande. Numera finns nämligen flera pågående samtida trender - många av dessa

trender kan även tänkas finnas parallellt. Røvik (2008) diskuterar sådana trender och pekar på att trender paketeras om på olika sätt och får olika stor genomslagskraft.

3.3 Sammanfattning

Som framkommit i detta avsnitt måste etik sättas i relation till den kontext som man studerar. Därför måste man anpassa modelleringen av förvaltningsetik till just Migrationsverket och asylheten - som är studieobjektet i denna uppsats.

I detta kapitel har det framkommit att arbete i etik kan göras både på organisatorisk- och individuell nivå. Just denna uppdelning har vi nyttjat i vår egen modellering av de dimensioner som finns av hjälpmedel för etiskt arbete i Migrationsverket. En tredje dimension har dock lagts till i nästa avsnitt (förutom organisationen och tjänstemannen) – nämligen formella bestämmelser.

4. Studieobjektet: Migrationsverket

4.1 Migrationsverket

Migrationsverket är den svenska myndigheten som ansvarar över de ansökningar som görs av personer som vill bosätta sig, få visum till, eller skydd i, Sverige. Verket är en statlig myndighet som, juridiskt, lyder under regeringen och riksdagen (Migrationsverket, "Vision och uppdrag", 2012). Administrativt ligger Migrationsverket under justitie- och arbetsmarknadsdepartementet. Departementen kan inte styra myndigheten, detta gör endast regering och riksdag. De kan alltså inte styra/kommentera/agera i enskilda fall. Styrningen sker främst genom lagar och förordningar, men också genom budgetreglering, bestämmelser om organisationsstruktur och genom att tillsätta, eller avsätta, chefer för myndigheten. I 2012-års regleringsbrev, som regeringen utger, står det att Migrationsverket ska arbeta för:

"(...)att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet" (Regeringsbrev, 2012).

4.2 Organisationstrender och förändringar inom Migrationsverket

Migrationsverket har genomgått stora förändringar under de senaste trettio åren. Förändringarna beror delvis på att världen hela tiden förändras och en myndighet, som Migrationsverket, är otroligt beroende av omvärldens politiska läge. Organisationsförändringarna beror även på de nya trenderna inom offentlig förvaltning. Det är framförallt trender som är inspirerade av den privata sektorn som ibland klumpas ihop och kallas för New Public Management (NPM), som vi kunde läsa om tidigare (se: Pierre och Sundström, 2009).

Så här skriver Migrationsverket centralt om de organisationsförändringar som pågår:

“Ständigt lite bättre

Utvecklingen sker med stöd av lean. Ett primärt fokus är att ta bort hinder och skapa flöde i våra ärendeprocesser. Det är ett tankesätt som passar väl in i vårt uppdrag att handlägga ärenden så enkelt, snabbt, billigt och rättssäkert som möjligt.

Fokus på kundernas behov

Utvecklingsarbetet bygger i hög grad på medarbetarnas engagemang och kunskap. Alla som jobbar på Migrationsverket har ansvar för att inte bara utföra sina arbetsuppgifter utan också utveckla det egna arbetet. Vi strävar efter att med små steg hela tiden förbättra verksamheten med fokus på våra kunders behov och förväntningar.” (Migrationsverket 3, 2012-10-30)

På Migrationsverket arbetar man med organisationsidén “Den lärande organisationen”. Detta sker med stöd av lean som innebär att man ska eliminera allt överflödigt i ett produktionsflöde (Migrationsverket 3, 2012-10-30). “Ständigt lite bättre” är namnet på en av Migrationsverkets senare reformer som sker med hjälp av utveckling enligt Lean-modellen.

Sedan 2009 och har Migrationsverket arbetat med reformen “Kortare väntan för asylsökande” (Migrationsverket, 2011). Reformen innebär att det inte ska ta mer än tre månader från ankomst till beslut för de som sökte asyl i Sverige. Reformen krävde organisationsförändringar för att nå resultat. En utav dessa förändringar var att tjänstemännen på asylenheterna delades in i team för att effektivisera sitt arbete. Det betyder att några handläggare och en beslutsfattare arbetar tillsammans för att kunna arbeta flexibla och effektivare med problemlösning och coachning (Migrationsverket 1, 2012).

4.3 Drag som utmärker Migrationsverket från annan offentligt förvaltning

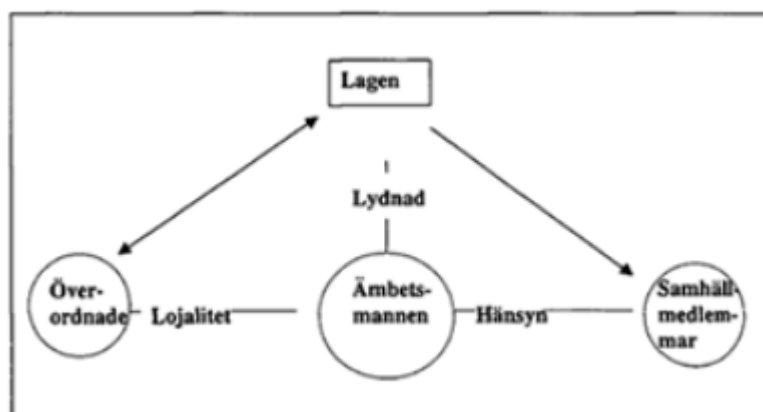


Fig. 1: Ämbetsmannens etiska grundrelationer (Lundquist, 1998:106)

Lundquist (1998) förevisar en modell (Fig. 1) som han kallar för "Ämbetsmannens etiska grundrelationer. Tjänstemannens relationer präglas där av en lojalitet mot de överordnade, lydnad inför lagen och hänsyn till samhällsmedlemmarna (medborgarna). Tjänstemannen måste enligt den här modellen alltid ta hänsyn till medborgarna i dennes arbete. I relationen mellan tjänstemän och medborgare (som exempelvis lärare och elever, sjuksköterskor och patienter, poliser och invånare) är tjänstemannen alltid tvungen att ta hänsyn till samhällsmedlemmarna. Alltså, de människor som tjänstemannen träffar i sin professionella roll är medborgare. I Migrationsverkets verksamhet är det här inte fallet. De människor som handläggs är snarare det motsatta - de är icke-medborgare.

Relationen mellan tjänstemannen och den asylsökande präglas inte av att de delar samma medborgarskap, och allt vad det innebär (ex. likhet inför lagen, fri- och rättigheter, förståelse av systemet). Detta kan tänkas göra det etiska arbetet svårare. I andra former av svensk förvaltning är de personer tjänstemannen bemöter också de som förvaltningen ytterst är ansvarig inför. Men, i asylhantering finns det i teorin inget sådant förhållande mellan handläggaren och den asylsökanden. Maktpositionen som tjänstemännen innehar, gentemot den asylsökande icke-medborgaren, på Migrationsverket blir därför tydlig.

4.4 Etiska relationer inom Migrationsverket

Från tidigare kapitel och text kan vi utträna att etiska hjälpmedel generellt sätt kan finnas på tre olika nivåer. Från detta avsnitt tar vi med oss vikten av formella bestämmelser (ex. lagstiftning, regleringsbrev) – som ämnar överblicka handlandet och det är inom ramarna för dessa bestämmelser som beslut inom förvaltning får tas. Den andra nivån vi valt ta upp är organisationen och här finner vi sådant som: organisationskultur, strukturering, kultur, rum och roller (se: Agevall, 2005). Detta kunde vi läsa om i föregående kapitel. Organisationen är, som sagt, inte statisk utan en färdriktning som på många sätt präglar det etiska arbetet inom verksamheten. För att föra ner diskussionen kring vilka hjälpmedel som finns, på en mer allmän nivå, tar vi även ner hjälpmedlen till en tredje nivå - nämligen tjänstemannen. Det är hos den enskilde tjänstemannen som ärenden utreds och det är här som besluten tas. Dessa nivåer av etiska hjälpmedel beskrivs i figuren nedan:

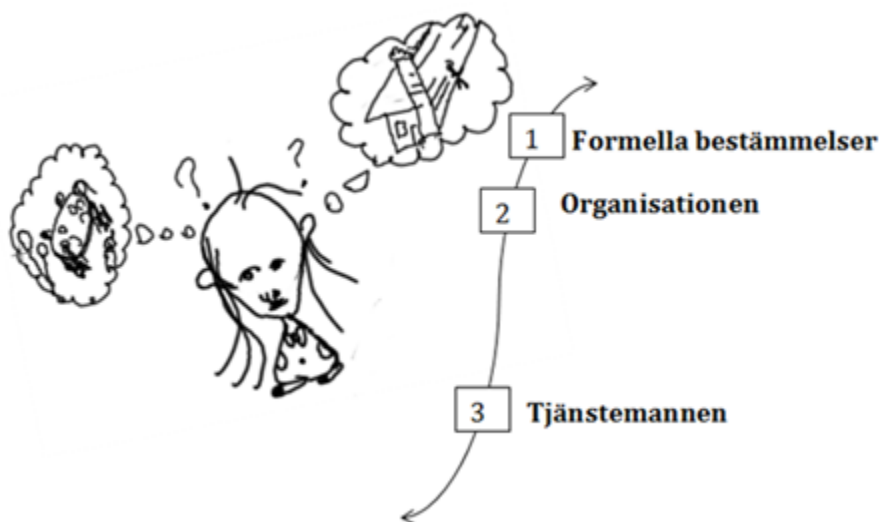


Fig. 2: Dimensioner av etiska hjälpmedel

I figuren ovan ser vi de olika dimensionerna som finns av hjälpmedel i det etiska arbetet och hur de förhåller sig till varandra. Överst finns lagen som någonstans, som tidigare skrivits, begränsar utrymmet för allt handlande. Att pilen som går igenom de tre punkterna går åt båda hållen påvisar den ömsesidighet som råder emellan de olika nivåerna - detta trots att lagen begränsar myndighetens handlingsutrymme. Det är nämligen först i organisationen och, kanske framförallt, hos tjänstemannen som lag realiserar.

5. Materialframställning

5.1 Formella bestämmelser

För att förenkla förståelsen för hur myndigheter styrs, i framförallt det etiska arbetet, har vi byggt en modell (Fig. 3) för att de olika nivåerna av styrning som existerar och vilka sorts texter som finns kopplade till de olika nivåerna.

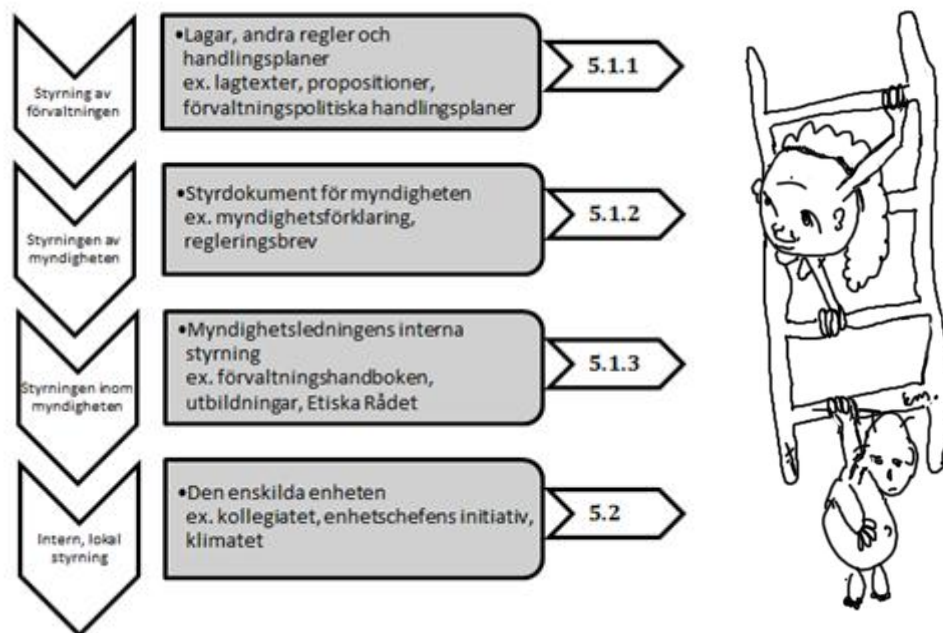


Fig. 3: Styrning av etiskt arbete inom offentlig förvaltning.

Den första nivån, *styrningen av förvaltningen*, berör förvaltningen i allmänhet, men den formen av styrning får också konsekvenser på specifika myndigheter. Från riksdags- och regeringsnivå bestäms vad den svenska förvaltningen ska arbeta för, tydliga signaler om riktning skickas på så vis ner i de olika delarna av den svenska förvaltningen. Den allmänna värdegrunden för svensk förvaltning är just allmän, och syns mer eller mindre tydligt i dessa dokument. Vidare följer den mer specifika styrningen, *styrningen av myndigheten*, i form av myndighetsinstruktioner och regleringsbrev samt de lagtexter som är betydelsefulla i det faktiska arbetet på myndigheten (lagar om asyl osv.). Utifrån dessa är det sedan upp till myndigheten, *styrning inom myndigheten*, själva att internt arbeta utifrån förutsättningarna givna i lagarna, myndighetsinstruktionen, handlingsplanerna osv. Den sista nivån i vår modell handlar om det lokala och nära

sammanhanget, *intern, lokal styrning*. Vad som händer med alla dessa lagar och styrdokument i praktiken hos de anställda tjänstemännen.

5.1.1 (Etisk) styrning av förvaltningen

Den svenska förvaltningen styrs främst genom regeringsformen och de lagar som beskriver varje enskild myndighets befogenheter. Riksdagen och regeringen använder även andra metoder för att närmare styra den offentliga förvaltningen. Ett sätt är de förvaltningspolitiska handlingsprogrammen som uppdateras, och skrivs om, med jämna mellanrum. I dessa beskrivs riktningen för den offentliga förvaltningen, genom dessa presenteras också de viktigaste åtgärder som ska genomföras och de värden som ska genomsyra all verksamhet. Handlingsprogrammen skulle kunna ses som en ett policydokument allra högst upp i policyhierarkin.

”En förvaltning i medborgarens tjänst” var den proposition som senare utvecklades till att bli det ”förvaltningspolitiska handlingsprogrammet – En förvaltning i demokratins tjänst” som antogs år 2000. I handlingsprogrammet står det att tjänstemännen ska ha ”ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt” (”Grundläggande värden och förutsättningar”, Regeringskansliet, 2001:16).

Trots detta tydliga ställningstagande för etiskt förankrat förhållningssätt så presenteras inga specifika åtgärder till hur detta ska säkerställas eller hur arbetet i att skapa ett sådant förhållningssätt ska ske mer än att myndigheterna själva har ett ansvar att se till att detta stämmer. Allmänt får dock det etiska ganska stort utrymme. Tydligt fokus ligger på frågor om hur man ska arbeta för jämlikhet och mot diskriminering av alla de slag. Något som också är värt att notera är att tjänstemännen omnämns som de som ”bär upp den svenska förvaltningen” (Regeringskansliet, 2001:16).

Det nya förvaltningspolitiska handlingsprogrammet - En statsförvaltning i förnyelse - utkom år 2011, upplägget för den förvaltningspolitiska handlingsplanen är lite annorlunda än det tidigare. Hur de väljer att presentera den etiska delen av förvaltningen är annorlunda. Under rubriken ”Viktiga områden för fortsatt utveckling” finns ”Stärk den gemensamma värdegrunden” som en del (Regeringskansliet, 2011:8).

Där presenteras att, för att arbeta med den gemensamma värdegrunden har regeringen tillsatt en ett Kompetensråd för utveckling i Staten (Krus) som har tilluppgift att samordna och utbilda statsanställda i den gemensamma värdegrunden.

Krus arbetade från 2009 till och med årsskiftet 2012/2013. Krus presenterade senare den gemensamma värdegrunden för statsanställda, i och med en rapport som utkom 2012. I den rapporten fastställs den gemensamma värdegrunden för de statsanställda från olika verksamhetsområden utifrån sex grundprinciper som alla utgår från lagen: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åskådabildning, respekt, effektivitet och service (Krus, 2012:5). Förvaltningen bör därför arbeta med lagen som det gemensamma värdegrunden. Lagen kan alltså, enligt rapporten, ses som vårt offentliga etos (jfr Lundquist, 1998). Rapporten tar dock inte upp någonting om hur denna gemensamma värdegrund ska förstärkas eller implementeras i det dagliga arbetet (Krus, 2012:3). Vidare står det:

“(…)den (rapporten, vår anm.) erbjuder inte heller tydliga svar på hur dilemman och konflikter mellan olika värden bör hanteras i det dagliga arbetet” (Krus, 2012:3).

Sådana formuleringar tyder på en tvetydighet med rapporten i sig. Å ena sidan är lagen det som utgör det offentliga etoset och alltså är det som de statsanställda tjänstemännen ska rätta sig efter, å andra sidan kan det uppstå konflikter och dilemman mellan dessa. Här överlämnas den etiska problematiken över till de statsanställda, utan vidare vägledning från rapporten.

5.1.2 (Etisk) styrning av myndigheten

Migrationsverkets, som myndighet, uppdrag styrs i första hand av den myndighetsförklaring (SFS 2007:669) som finns fastställd i lagtexten. Utöver detta finns det även olika lagtexter som tjänstemännen använder sig av i sitt arbete med handläggningar.

I detta avsnitt kommer vi att fokusera på de lagtexter som styr tjänstemännen på Migrationsverkets asylenhet och hur dessa kan ge uppskov till etiska dilemman och subjektiva tolkningar. Lagen lämnar nämligen utrymme för subjektiva bedömningar. Utlänningslagen anger att en flykting som är berättigad asyl kan definieras som någon som:

“(…)känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.” (Utlänningslag, 2005:716, 4 kap, 1§)

Begrepp som “välgrundad fruktan” vittnar om det handlingsutrymme som ges åt tjänstemän, i handläggning, på Migrationsverket. Det är också här som etiken i lagen får råda. Detta betonas av, det vi såg tidigare i, den gemensamma värdegrunden (Krus, 2012) där det fastställdes att det offentliga etoset är lagen. Något som inom denna lag befästs är även att, enligt förvaltningslagen 7§, ärenden ska “handläggas på så enkelt, snabbt och billigt” sätt som möjligt, så länge som rättsäkerheten upprätthålls (Fridström et al, 2007:22). Detta kan tänkas påminna om den etik som Franzén förespråkar – som riktas mot skattebetalarna och dennes rätt att få se sina pengar korrekt allokerade.

Samtidigt som bestämmelser slår fast att effektivitet ska prägla myndigheten så betonar förvaltningslagens 4§ serviceskyldighet, som medför ett utredningsansvar hos myndigheten. Serviceskyldigheten gör nämligen gällande att relevant hjälp ska ges i förhållande till det enskilda fallet – i form av råd, vägledning men också i frågor som rör Migrationsverkets organisatoriska utformning (Fridström et al, 2007:23) (Förvaltningslagen, 1986:223). Detta kan, med hänvisning till den tidigare diskussionen kring krav på effektivitet, tyda på en konflikt mellan å ena sidan sträva efter rättsäkerhet och å andra sidan se till så att statliga finanser inte blir felallokerade.

Viktigt att poängtera är att förvaltningslagen beskriver sådant som är gemensamt för många myndigheter. På samma sätt är utlänningslagen, som hänför beslut i asylärenden, utformad på ett sådant sätt att alla tänkbara fall ska kunna åberopas med hänvisning till lagtexten. Barn undantas den ordinarie lagstiftning, och om beslut som rör barn (definieras som personer under 18 år enligt utlänningslagen 1 kapitel, 4 § (2005:716) står:

“I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.” (Utl, 1 kapitlet: 10 §).

Lagtexten ovan, med begrepp som “skall särskilt beaktas”, vittnar om en generaliserande strävan (jfr med tidigare exempel: “välgrundad fruktan”). Detta för att lagtexten ska kunna fungera i flera olika fall. Men, det kan även tänkas tyda på ett ur lagen utsprunget etiskt ställningstagande. Att vissa grupper ska ges särskilda hänsyn kan nämligen tyda på just detta.

Samtidigt är det dock viktigt att poängtera att oavsett lagtexter så måste tolkningen av lagen och övervägningen om den sökandes historia stämmer, eller ej, göras av den ansvariga tjänstemannen. Rosengren (2009) menar att det kan vara så att tjänstemännen inte ser “människan bakom” besluten, vilket ger upphov till en misstroendekultur inom Migrationsverket (Rosengren, 2009:280). Med misstroendekultur menas att tjänstemännen bedömer de asylsökande utan att själva bära på samma sorts erfarenheter, och detta försvårar bedömningen eftersom att tjänstemännen inte kan relatera till utsagorna. Om en inte själv har upplevt flykt eller terror är det svårt att förstå, samt relatera, till människor i den situationen, och detta kan då tänkas göra en korrekt handläggning svårare. Rosengren (2009) pekar även på problemet med olika informationsinhämtning som finns för sökaren respektive handläggaren. Detta då handläggaren använder sig av officiella kanaler medan sökaren förlitar sig på egna erfarenheter (Rosengren, 2009:274).

5.1.3 (Etisk) styrning inom myndigheten

Migrationsverket väljer själva hur de vill arbeta utifrån det uppdrag, riktning, den budget, och de lagtexter de tillhandahålls. Hur de lever upp till de mål ställda på

tjänstemännen, i kompetens och etik, är alltså upp till verket självt att utveckla. Det är tydligt i Migrationsverkets interna dokument att samma formuleringar används som vissa kärnformuleringar från dokument från högre instanser. Den interna styrningen är alltså ett sätt att göra praktik av redan presenterade mål.

Några av de hjälpmedel, eller handledningar, som Migrationsverket centralt har skapat för att ge stöd i arbetet är "Handbok i Migrationsärenden" (2012) som beskriver hur ärenden bereds och beslutas kring. En annan av de handböckerna Migrationsverket har är: "Förvaltningshandboken" (2012) där finns ett avsnitt "Att vara tjänsteman" som specifikt beskriver vad det innebär att vara tjänsteman på Migrationsverket och vad som förväntas av denne i sitt arbete. Där ingår till exempel deviserna att en tjänsteman ska ha "gott omdöme" samt "ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt" (Förvaltningshandboken, 2012). Samma deviser som presenterades i det tidigare förvaltningspolitiska handlingsprogrammet (Regeringskansliet, 2000).

Vidare finns även instansen "Etiska rådet" som finns till som stöd för Migrationsverkets i just det etiska arbetet. De arbetar rådgivande och avlämnar etiska yttranden i olika fall (se: SFS 2004:294 § 10).

Migrationsverket har även utvecklat "Etiska forum" (Bilaga 2) för att ge anställda stöd i etiska frågor. "Etiska forum" är ett arbetsmaterial som uppmanar till etisk diskussion på den enskilda enheten i form att de själva skapar ett etiskt forum som kan ske antingen genom, fokusgrupper, punkt på personalmöten, handledning, arbetsmiljömöten, i samband med andra sorts möten, i samband med genomgång av inhyrd konsult, i samband med chef från annan enhet, i samband med inhyrd konsult (Bilaga 2).

På Migrationsverket finns även introducerande utbildning, och fortbildning för de anställda tjänstemännen (Migrationsverket 2012, Budgetunderlag). Dessa utbildningar skickas tjänstemännen på antingen för att de själva ber om att få åka eller när enhetschefen anser det lägligt och nödvändigt för tilltänkt tjänsteman att skickas på utbildning. Enskilda myndigheter kan också ordna vissa fokusdagar i lämpliga ämnen.

5.2 Intervjuer

Fyra djupintervjuer har genomförts med tjänstemän från Migrationsverkets asylenhet. Utifrån deras svar och reflektioner väljer vi nedan att tematisera redovisningen av intervjuerna. De olika tjänstemän vi intervjuat kommer att redovisas löpande i texten nedan. Vi har valt att döpa dem till Mig1 (19/11-2012), Mig2 (13/12-2012), Mig3(19/12-2012) och Mig4 (27/12-2012) i kronologisk ordning efter att de blivit intervjuade. Inom parantes står den del av den schematiska bild av hjälpmedel, som fig. 2 tog upp, som respektive rubrik i tematiseringen kan länkas samman till (Formella bestämmelser, Organisationen och Tjänstemannen).

Tjänstemännens tankar om etik (Tjänstemannen)

På frågan om arbetet innebär etiska ställningstaganden svarade en respondent följande:

“Medvetet eller omedvetet så blir det väl oftast så dagligen” (Mig3)

Detta var en av de första frågorna som ställdes – och svaret ovan stämmer överens med den tvetydlighet som rådde i svaren. Endast en svarade uttryckligen att denne upplevde arbetet ineffattade etiska ställningstaganden. Resten svarade nej direkt, nej efter fundering eller att de kan vara så att arbetet på asylhandläggningen handlar om att ta etiska beslut – de uttryckte snarare att det handlade om lagen. En annan respondent (Mig2) svarade att det inte är klart att etiska beslut är en del av arbetet men lade till att det:

“(...)finns övervägande som görs ur etiska perspektiv.” (Mig2)

Utdragen tyder på en viss tvetydlighet i hur etik präglar arbetet.

Etiska svårigheter i arbetet (Tjänstemannen)

På frågan om vad som är svårt i arbetet ur ett etiskt perspektiv svarade två av tjänstemännen på följande vis:

”Det svåraste är att veta om folk ljuger eller inte - lagtekniskt är det mycket detaljer att hålla reda på, men det är egentligen inte det svåra - det svåra är att bedöma om folk talar sanning eller ej” (Mig4)

”Att bedöma trovärdigheten i människors berättelser (är det svåraste i arbetet, vår anm.)” (Mig1).

Just att bedöma utsagors trovärdighet tycks vara något som tjänstemännen upplever som det svårt i arbetet - talar den sökande sanning eller ej? Trots att de inte själva reflekterade över detta som etiska svåra överväganden så var det tydligt att lagen inte kunde hjälpa dem i detta. Det tycks inte heller finnas någon lagtext som kan vägleda en i att tolka människors personliga berättelser. Under intervjuerna med tjänstemännen var det tydligt att, de trots att de inte själva uttryckligen talade om etiska dilemman, försätts i svåra dilemman i just bedömningen av trovärdigheten. Det handlar, enligt oss, i högsta grad om svårigheter etiska ställningstaganden. Denna svårighet med de dilemman som kan uppstå formulerades tydligt av Mig3:

“Det kan hända att du står inför två val där inget är etiskt optimalt - vi tillämpar ju lag och det är den som får råda i slutändan” (Mig3)

Hen fortsätter med att säga de:

“(...)försöker använda etiken så långt det går både i mötet och tillämpning av lag” (Mig3)

Detta betonar handlingsutrymmet som någonstans omfattas av lagen men som i slutändan ofta blir fråga om utsagor är sanningsenliga eller ej. Endast en tjänsteman gjorde uttryck för att denne inte känt av några etiska svårigheter. Hen var dock snabb med att tillägga att de finns (Mig2).

Etiska hjälpmedel (Formella bestämmelser/Organisationen)

Alla de intervjuade nämner framförallt sina kollegor som de som de främst diskuterar med i etiska överväganden. Detta innebär att den organisationskulturen, och de kollegor tjänstemannen har, i högsta grad har en viktig funktion i det "etiska hjälpmedlet". Detta uttrycktes på följande vis:

"Informellt blir det mycket så att vi pratar kollegor emellan, formellt så har vi ju enhetsmöten och så där – men då är det framförallt administrativa och lagtekniska saker vi diskuterar" (Mig4)

"alla har dörren öppen" (Mig3)

Men – som både tjänstemännen ovan uttryckte så är det någonstans lagen som ramar in och begränsar handlingsutrymmet. De etiska hjälpmedlen ska alltså begränsas inom det som lagstadgas. Detta uttryckte en av de vi intervjuade på följande vis:

"den (lagen, vår anm.) sätter upp ramarna men i samtalet som förs mellan då grundinformationen och konklusionen därför försöker vi då lösa sånt som går"
(Mig3)

Endast en av de tjänstemän som vi intervjuade kände till det Etiska Rådets arbete. Och denna sa sig endast känna till det etiska rådet eftersom att en av medlemmarna i Etiska Rådet hade sitt kontor i anslutning till tjänstemannens enhet. Annars var de ingen av de intervjuade som hade någon aning om deras arbete, trots att det Etiska Rådet funnits sedan 2004.

“alltså jag vet att den (Etiska rådet, vår anm.) finns” “(...)för en av dom som är med där sitter nämligen på vårt kontor” (Mig3).

Detta vittnar om den något tvetydiga kännedom som finns av etiska rådet.

Arbetsbördan och etiken (Organisationen)

Arbetsbördan på Migrationsverkets asylenheter är ständigt beroende av omvärlden. De senaste åren har arbetsbördan varit stor. Det vittnar inte minst de svar vi fick från olika enhetschefer efter att ha skickat ut förfrågningar om att få möjlighet att göra intervjuer med deras anställda tjänstemän. Svaret från enhetscheferna var: ”Det är för närvarande mycket hög arbetsbelastning för asylprövningen och vi har därför ingen möjlighet att bistå med tid för intervjuer innan årsskiftet” eller ”Som du kanske vet har vi haft mycket stor inströmning av asylsökande andra halvåret 2012. Vi står därför inför att avsluta så många ärenden som det bara går innan årsskiftet” och liknade. Vi vet att arbetsbördan på Migrationsverket är stor, men det är för oss omöjligt att avgöra om det egentligen är anledningen till att de inte kunde bistå oss med vidare hjälp med intervjuer. Det kan också ha handlat om att de helt enkelt inte ville.

Om arbetsbelastningen sa en av de intervjuade att anhöringsenheter omformats till att bli asylenheter för att klara av trycket (Mig4) eller att fokusdagar, och utbildning, fått skjutas på framtiden för att handläggningsarbetet skulle prioriteras (Mig1, Mig4). Om risken med hög arbetsbelastning sa en:

“(...)är det så att man själv känner sig väldigt uppstressad - då är det möjligt att hela ens bemötande försämras - risken finns” (Mig3)

Att risken finns för att bemötande försämras är svårt att motsäga. Detta kan dock sättas i relation till svaret från en annan respondent som gav uttryck för att arbetsbördan var stundtals stor, men samtidigt var noggrann med att påverka att hen:

“(...)tror inte den alls påverkar möjligheten till att göra bra val – beror lite på vad du menar - den påverkar min möjlighet till att arbeta snabbt – om det sen är så att några som borde ges förtur som går bort på grund av arbetsbelastningen - visst - det kan ju påverka min möjlighet till att ta etiska beslut” (Mig2)

Samma sinnebild gav även Mig1 och Mig4 uttryck av när de uttryckte sig på följande vis:

”När arbetsbördan är hög så hinner vi inte med allt det där andra – det klart att det skulle kunna få konsekvenser på rättsäkerheten” (Mig1)

”Det blir uppstressat – risken finns att bemötandet blir lidande” (Mig4)

Att arbetsbelastningen påverkar möjligheterna för att ta beslut med etiska övervägande tycks alltså samtliga respondenter vara ense om. Dock är det viktigt att poängtera att de inte uttryckligen anger att möjligheter till etiska överväganden blir lidande - utan snarare att risken för det ökar.

Att mäta produktion (Organisationen)

Att mäta produktion tycks, enligt respondenterna, ha blivit en del av arbetet på Migrationsverket. Rättsäkerheten ska bibehållas men – detta får dock inte innebära att effektiviteten får bli lidande. De tillfrågade tjänstemännen sa följande om målstyrning:

”Det innebär att vi ska handskas med vissa ärenden inom vissa tider.” (Mig2)

En annan tjänsteman som fick följdfrågan om de mäter prestation i form av staplar eller diagram svarade på följande vis.

”Det är ingenting vi gör officiellt, men inofficiellt så jo” (Mig4)

En annan respondent (Mig1) sa att har chefen alltid med sig ett papper med stapeln som visar på tjänstemannens produktion. Principen av att ständigt mäta produktiviteten för att belöna utefter den blir här tydlig. Att detta skulle vara något som direkt påverkar möjligheten att ta etiskt genomtänkta beslut höll inte alla med om:

“(…)har aldrig påverkar mig - finns ju riktlinjer för ens agerande - och då ingår väl etik i det - handlar om sökandes bästa - snabbt för sökande som mål - detta är något väldigt viktigt” (Mig2)

Så sa alltså Mig2 om huruvida målstyrningen påverkar möjligheterna till att ta etiskt övervägda beslut - hen fortsatte med att säga:

“(…) annars följer man inte de krav som ställs – vårt arbete finns till för den sökandes skull” (Mig2).

Detta tyder på en syn på etik som rätten att få ett snabbt svar på en ansökan - snarare än just ur ett rättsäkert och etiskt förankrat vis. Detta kan sättas i relation till den tjänsteman som gav uttryck för att:

“(…)chefen ibland kommer till en och säger ‘pressa lite extra den här veckan’ ” (Mig1)

Frågan är om hur detta kan sättas i relation till tanken om etik som den sökandes rätt till ett snabbt svar. Att respondenten här även gav uttryck för att handläggare har olika nedslag som ska uppfyllas blir intressanta för den etiska övervägning, och i förlängningen möjligheten till att gagna sig etiska hjälpmedel, som en låter sig göra.

Det skiljer sig – i utbildning och förkunskaper (Organisationen)

De som vi intervjuade skiljer sig till vis mån från varandra i form av tidigare utbildning. Samtliga hade eftergymnasial utbildning. Två av respondenterna (Mig1 och Mig4) kom till Migrationsverket direkt från sin eftergymnasiala utbildning.

På Migrationsverket finns en introduktionskurs som respondenterna angav alla ska ha gått. Alla anställda tycks gå den här utbildningen. Här tar etiska frågor upp. På följande vis uttryckte sig Mig3 om etiska frågor i utbildningspaketet som erbjuds:

“Det finns en kurs på migrationsprogrammet som är inriktad på den frågan – efter den har vi ju ingen fortsättningsutbildning”

Mig3 talar om att den obligatoriska utbildningen inte följs åt av någon obligatorisk fortsättningskurs i etiska frågor. Hen fortsätter med att betona att kunskaperna behöver friskas till:

“(…)jag tror man känner efter ett antal år att man behöver friska upp de kunskaperna – då får man gå den igen efter överenskommelser med sin chef – annars är det ju det ju de här arbetsplatsträffarna där chefen tar upp frågan (Mig3)”

Det sista som nämns ovan ger uttryck för att mycket av utbildningen i etiska frågor ligger i mötet med kollegor och i individuella erfarenheter. Detta var något som vi upplevde att intervjuerna till stor del gemensamt talade om. En tjänsteman (Mig4) berättade att ett chefsbyte under dennes introducering, det gjorde att hen inte gick den introducerade utbildningen – och har ännu inte genomgått den.

6. Analys

6.1 Resultat och diskussion

I vår undersökning kunde vi se att hjälpmedlen för tjänstemännen på Migrationsverkets asylenheter skapas från toppen och nedåt. De allmänna kraven bestäms högst upp för att sedan preciseras ytterligare i den enskilda myndigheten. Sist hamnar de längst ner i organisationen, i den enskilda enheten. Där ska kraven på de anställdas etik och kompetens uppfyllas i det faktiska, praktiska arbetet.

Den mest anmärkningsvärda tendensen vi noterade är att en majoritet av de tjänstemän vi intervjuat uttrycker de vid den första frågan, om hur de uppfattar sitt arbete som ett där de behöver göra etiska överväganden, svarar nej och sedan poängterar att deras arbete handlar om lagen. Detta är i princip samma uppfattning som Krus kommer fram till i fastställandet om det gemensamma värdegrunden (Krus, 2012). Den generella ambitionen med Krus kan, även den, tolkas som att, eftersom den gemensamma värdegrunden är direkt kopplad till lagen behövs inget extra arbete i etik, det blir då endast en lagteknisk fråga. Men, som diskuterats i teoriavsnittet, är etik ingenting statiskt (Brytting, 1993:5). Det är något som ständigt behöver bindas till "tid, rum och situation" (Brytting, 1993). Lagen, till skillnad från etiken, är i viss mån statisk (tills nya lagar skrivs) och kan endast tolkas av tjänstemännen. Kanske är denna uppfattning och inställning hos de tjänstemän vi intervjuat, att deras arbete handlar om att följa lagen och inte om att göra etiska överväganden, ett tecken på de genvägar och enkla lösningar som Kavathatzopoulos (2005) beskriver att människor tenderar att välja istället för att fokusera på de diskussioner och svåra överväganden som etiska problem kräver. Det kan också, som Franzén (2005) diskuterar, vara så att tjänstemännen av rädsla för att slippa att bli kritiserade, eller tvingas fatta egna beslut, gömmer sig bakom lagen som institution.

Konsekvensen av det är att tjänstemännen på ett sätt själva underminerar myndighetens eget etikarbete genom att uttrycka att deras arbete inte handlar om att göra etiska överväganden. Vidare i intervjuerna konstaterar tjänstemännen att det

svåraste i deras arbete är att bedöma om människors utsagor är trovärdiga. Detta känns för en utomstående som ett ytterst etiskt arbete - vilket är något motsägelsefullt. Om arbetet inte handlar om etiska överväganden, utan om lagen, men att sedan svårigheterna ligger i att bedöma människors utsagor som sanna eller ej, borde rimligtvis arbetet handla om etiska överväganden. Och det är just denna situation-, tid- och rumsbundna etiska övervägandet (Brytting 1993:15) som detta beskriver - det är svårt att tolka utsagor, det skiljer sig mellan olika fall och det gäller att ständigt situationsanpassa.

Möjligheten att diskutera och rådfråga sina kollegor hos de tjänstemän vi intervjuat är god. Det kan ses som ett gott tecken för organisationskulturen. Samtidigt frågar vi oss vad de rådfrågar sina kollegor om. Om det endast är lagtekniska frågor, som en skulle kunna anta i ljuset av deras uppfattning om sitt eget arbete som präglad av att följa lagen snarare än att göra etiska överväganden, kanske det egentligen inte säger så mycket om kollegiet. Vårt intervjumaterial är alldeles för litet för att kunna dra några generella slutsatser om tjänstemäns känsla inför sitt kollegium på Migrationsverket.

Målstyrning (hur produktionen mäts), effektiviseringsåtgärder (i form av lean och införandet av team-strukturer), att sökaren omnämns som kund (i officiella dokument) och sättet som produktionen mäts i staplar (för att säkra fortsatt produktion och höja incitamentet för prestation) är ett urval av begrepp och åtgärder som finns väl integrerade i styrdokument och det dagliga arbetet på Migrationsverkets asylenheter. Det är tydliga samtida organisationstrender inspirerade av NPM-idéerna vi ser i organisationen. Ingen organisation är neutral (Agevall 2000:19) och vilket språk som används, samt de förändringar språket beskriver skickat båda signaler ner i organisationen och ger på så sätt uttryck för en aktiv kultur inom verket. Det skapar incitament hos tjänstemännen om vad deras arbete handlar om och formar en tjänstemannaidentitet samt att det beskriver organisationens arbete och viktigaste värden vilket i sin tur skapar en organisationsidentitet. Att arbetet på enheterna i hög grad präglas av målstyrning i verksamhet och enheterna och tjänstemännen har vissa mål att uppfylla varje vecka och månad formar organisationen. Risken finns att förvaltningen frikopplas från det politiska och beter sig som vilken serviceenhet som helst, fokus ligger här på resultaten och inte lika mycket på procedurerna (Agevall

2005:190). Detta är tendenser som syns både i dokumenten och i intervjuerna. Reformerna som beskriver förändringarna inom verket handlar om att producera resultat i förhållande av kortare väntetider och kunder som är nöjda med servicen. Inte lika mycket fokus handlar om att skapa goda procedurer.

Vidare uttrycker tjänstemännen att arbetsbördan stundtals är väldigt stor. De uttryckte inte själva att detta skulle kunna påverka möjligheten att fatta etiskt korrekta och rättsäkra beslut. Men det är inte helt omöjligt att de i den frågan har svårt att själva uttrycka sin personliga uppfattning och att den stora arbetsbördan påverkar rättsäkerheten negativt. Det kan tänkas bli bliv svårare att ge varje nedslag lika mycket tid och därför göra arbetet svårare. Det hela tyder på att fokuseringen på målstyrning inte bara får mycket utrymme i de texter som myndigheten producerar att arbeta utefter, men också att de tränger bort etikdiskussionerna i arbetet. Lundquist (1998) argumenterar för att ekonomivärdena och demokrativärdena är ömsesidigt beroende av varandra i upprätthållandet av det offentliga etoset. Denna ömsesidighet och balans är, vad vi kan se, inte i fokus i de dokument och den diskussion som förs, vare sig på verket i officiell mening, eller hos tjänstemännen i de intervjuer vi gjort.

Det tycks finnas ett glapp mellan kraven på tjänstemännen i den offentliga förvaltningen i allmänhet, och på Migrationsverket i synnerhet, i relation till de åtgärder och hjälpmedel som bistås. Kraven är ofta högt ställda, både på lag- och policynivå. Däremot de faktiska hjälpmedlen för tjänstemännen, eller åtgärder i organisationen, är det dåligt av. Det utlämnas i vissa fall helt till de enskilda enheterna, enhetscheferna och tjänstemännen. Det vittnar inte minst de vaga policydokument och de intervjuer vi gjort om. Det är också otydligt om huruvida de faktiska hjälpmedel som Migrationsverket har skapat, som "Förvaltningshandboken" (2012) eller "Etiska forum" (Bilaga 2, 2012), faktiskt används i det praktiska arbetet. De tjänstemän vi intervjuade nämnde själva inga av dessa två. Däremot talar de om de utbildningar de blir skickade på då och då.

Just "hjälpmedel i etiskt arbete" är inget begrepp som existerar i Migrationsverkets eget arbete och inte heller något som tjänstemännen använder sig av. Kanske är det något som handlar om mer än bara oförståelsen inför ett nytt begrepp. Kanske kan det vara så

att just fokus på vilka hjälpmedel tjänstemännen har är ett nytt sätt att komma åt och belysa problemeten med det etiska arbetet. I lag, på policynivå och hos tjänstmännen själva finns tydligt preciserat vad som krävs och förväntas av dem. Däremot saknas fokus på hur en lever upp till dessa krav och vilka hjälpmedel som organisationen ger en. Kanske är även det ett tecken på att etikdiskussionen trängts bort till fördel för andra diskussioner.

6.2 Framtida forskning

Att göra en liknande studie i större omfattning med fler djupintervjuer med tjänstemän skulle vara intressant för vidare forskning. Att behålla fokus på den lägsta nivån på myndigheten, på enskilda enheter, är fortsatt intressant. Inte minst för att det är där man kan se huruvida de övergripliga målen faktiskt får några konsekvenser i praktiken. Ämnet är på det hela av tvärvetenskaplig karaktär och skulle kunna vara av intresse för fler discipliner än endast statsvetenskap.

6.3 Avslutningsvis

I arbete i etik, på Migrationsverket, är det framför allt lagtexten som etiska överväganden utgår från. Vidare har det framkommit att organisationen spelar stor roll för utformningen av en etiskt förankrad asylenhet. Förhoppningen med detta arbete är att vi kunnat belysa mycket av det som görs i etik, påvisa relationerna som råder emellan etiska hjälpmedel och implikationer som förändringar för med sig – som i allra högsta grad påverkar det etiska arbetet.

7. Sammanfattning

Vårt arbete har utgått från frågeställningen: "Vilka hjälpmedel i etiskt arbete har tjänstemannen att tillgå i sitt arbete på Migrationsverkets asylenheter?"

Genom att studera olika teoretiska infallsvinklar till förvaltningsetiken valde vi att utgå ifrån tre olika nivåer när vi studerade hjälpmedel i etiskt arbete på Migrationsverket: tjänstemannen, organisationen och formella bestämmelser (se: Fig.2). Sedan genomfördes en presentation av organisationen samt de formella bestämmelser som styr myndigheten. Vidare genomförde vi djupintervjuer med tjänstemän där fokus låg på deras uppfattningar om det etiska arbetet. Genom detta försökte vi få en balans och en helhetsbild över vilka hjälpmedel som finns för det etiska arbetet inom myndighetens asylenheter.

Vidare presenterade vi de genomförda intervjuerna genom att gå igenom de generella tendenserna vi kunde se framhåvas av de intervjuade tjänstemännen. Sedan presenterades en analys av intervjuerna, och presenterade lag och policydokumenten, med återkoppling till teorin.

Tre tendenser vi tycker oss se är:

1. Att fokusera på hjälpmedel i det etiska arbetet tycks vara ett nytt sätt att angripa den etiska problematik som kan uppstå i arbetet på Migrationsverket. I lag, policy och utbildningsnivå finns mycket skrivet om de krav som ställs på tjänstemannen, men allt mindre om de verktyg och hjälpmedel som tillhandahålls tjänstemannen för att denne ska kunna leva upp till de högt ställda kraven.
2. Tjänstemännen uttrycker att deras arbete inte handlar om att göra etiska överväganden, det handlar om att följa lagen. Detta kan tyckas problematiskt då lagen kräver ständig tolkning samt att olika lagtexter ibland måste vägas emot varandra, men också eftersom att etik inte är statiskt utan ständigt måste situationsanpassas.
3. Kanske får den etiska diskussionen inom myndigheten trängas tillbaka för andra värden och fokusområdet. Effektivitet-, målstyrning- och resultatriktad verksamhet är sådana värden. Dessa är ständigt aktuella i Migrationsverkets egna dokument, och i tjänstemännens praktiska arbete.

Tack

Med detta tackar vi för oss och vi vill rikta ett tack till vår handläggare Helena Ekelund och de anställda på Migrationsverket som tog sig tid för intervjuer för att besvara på våra frågor och e-brev!



Källhänvisning

Agevall, Lena 2005, *Välfärdens organisering och demokratin - en analys av New Public Management*, Växjö University press 2005. 215 sid.

Agevall, Lena, 2000. *Hur välfärd organiseras - Spelar det någon roll? - En explorativ studie om organisering och etik i offentlig service*. Sverige: Statsvetenskaplig Tidsskrift, årgång 103 nr 1. 42 s.

Badersten, Björn - Gustavsson, Jakob, 2010. *Vad är statsvetenskap- Om undran inför samhället*. Studentlitteratur. 172 sid.

Brytting, Tomas - De Geer, Hans - Silfverberg, Gunilla (1993). *Moral i verksamhet - Ett etiskt perspektiv på företag och arbete*. Stockholm: Natur och Kultur. 128 sidor.

Brytting, Tomas- Franzen, Thomas- Lundquist, Lennart- Kavathatzopoulos, Iordnais- Häll Eriksson, Lena - Geer, Hand De - Vurman, Barbro- Wockelberg, Helena - 2005. *Etik i medborgarnas tjänst - en antologi om förvaltningsetik*. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd.

Brytting, Tomas, 2005, *Etik i medborgarnas tjänst - en antologi om förvaltningsetik*. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd. (sid 7-16)

Esaiasson, Peter- Gilljam, Mikael- Oscarsson, Henrik, Henrik- Wägnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan - Konsten att studera samhället, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts juridik (3:e upplagan). 440 sid.

Franzen, Thomas, 2005, *Etik i medborgarnas tjänst - en antologi om förvaltningsetik*. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd. (sid 17-26)

Fridström, Ingela - Sandell, Ulrika - Utne, Ingrid- 2007, *Migrationsprocessen -En hjälpreda för offentliga biträden och andra yrkesverksamma jurister på utlänningsrättens område*. Thomson fakta AB. 349 sid.

Förvaltningshandboken, 2012-04-27, *Att vara tjänsteman*, Migrationsverket: Sverige, 8 sid.

Kavathatzopoulos, Iordnais, 2005, *Etik i medborgarnas tjänst - en antologi om förvaltningsetik*. Stockholm: Statens kvalitets- och kompetensråd. (sid. 43-54)

Krus, 2012, *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda (Kompetensrådet för utveckling inom staten)*. Elektronisk resurs. Tillgänglig:
http://www.krus.nu/Global/Offentligt%20etos/Den%20gemensamma%20vardegrund%20en_1205.pdf

Lundquist, Lennart, 1998, *Demokratins väktare*. Studentlitteratur. 306 sid.

Lundquist, Lennart, 1997, SOU- 1997:28. *I demokratins tjänst - Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*. 105 sid.

Migrationsverket, 2012, "Vision och uppdrag", elektronisk källa. Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/info/208.html>

Migrationsverket, 2011, *Kortare väntan för asylsökande*, elektronisk källa, 5 sid.
Tillgänglig:
http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004660/kortare_vantana_sv.pdf

Migrationsverket, 2012-11-22, E-brevkorrespondens med Hasselmark, Emma från personalstrategienheten, refererat till Migrationsverkets intranät

Migrationsverket 1, 2012, *Migrationsverkets arbete för ökad flexibilitet*, 2012-11-01

Migrationsverket 2, 2012 *Budgetunderlag 2013-2015*. Elektronisk källa. Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/download/18.478d06a31358f98884580003475/BU120229.pdf>

Migrationsverket 3, Elektronisk källa. Tillgänglig: migrationsverket.se → Vår verksamhet → Myndighet i utveckling Hämtad: 2012-10-30

Nikku, Nina, 2012, *Den gode tjänstemannen*, Centrum för tillämpad etik samt Utvecklingsrådet: Linköping. 151sid.

Pierre, Jon -Sundström, Göran (red.), 2009. *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber. 266 sid

Rosengren, Annette (2009). *VINNA eller FÖRSVINNA - om flykt, asyl och hjälpare*. Stockholm: Carlsson Bokförlag. 304 sidor.

Røvik, Kjell Arne, 2008 *Management-samhället- trender och idéer på 2000-talet*, Liber. 342 sidor.

Regeringskansliet, 2001, *Förvaltningspolitiskt handlingsprogram -En förvaltning i medborgarens tjänst-* Elektronisk resurs. Tillgänglig:
http://www.epractice.eu/files/media/media_394.pdf

Regeringskansliet, 2011, *Förvaltningspolitiskt handlingsprogram -En statsförvaltning i förnyelse-* Elektronisk resurs. Tillgänglig:
<http://regeringen.se/content/1/c6/19/13/15/f396cb8b.pdf>

Regleringsbrev för budgetår 2012 avseende Migrationsverket, Justitiedepartementet, Elektronisk källa. Tillgänglig: <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=13902>

Statens invandrarverks författningssamling (SIVFS), 1994:21
<http://www.migrationsverket.se/download/18.465a4f24124b9f464b8800093/sivfs2194.pdf>

SFS, 2007:669 Svensk Författningssamling Myndighetsinstruktion för Migrationsverket
Elektronisk resurs. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2007996-med-inst_sfs-2007-996/

Utlänningslag, 2005:716, Justitiedepartementet. Elektronisk resurs. Tillgänglig:
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/

Övrigt: Alla figurer, har vi själva tagit fram i skapandeprocessen.

Djupintervjuer

Mig 1	19/11-2012
Mig 2	13/12-2012
Mig 3	19/12-2012
Mig 4	27/12-2012

Bilagor

Bilaga 1 Intervjumall

Intervjufrågor:

Allmänt

Hur länge har du arbetat på Migrationsverket?

Vilken utbildning/arbetslivserfarenhet har du sen tidigare?

Vad fick du för introduktion vid arbetsstarten?

Hur upplever du arbetet på verket? Upplever du att arbetet på verket handlar om att ta etiska ställningstaganden?

Vad upplever du är det svåraste i ditt arbete?

Hjälpmedel

Vilka hjälpmedel (förutom lagar och föreskrifter) tillhandahåller myndigheten för att du ska kunna fatta rätt beslut även i svåra fall?

Vilken fortlöpande utbildning får du/ni tillgång till och hur upplever du detta?

Upplever du att det finns forum att samtala om etiska frågor (rörande arbetet) på din arbetsplats?

Upplever du att ni arbetar som ett "team" i kollegiet? Hur upplever du samarbetet kollegor emellan? (enheter emellan, beslutsfattare och handläggare emellan osv).

Känner du till den "etiska rådets" arbete?

Prestation

Känner du dig stressad att prestera (alltså att producera så många beslut och handläggningar som möjligt) på arbetet? Hur påverkar den stressen ditt och dina medarbetares arbete?

Bilaga 2 Etiska forum

Etiska forum

Stödmaterialet har tagits fram på uppdrag av verksamheten. Materialet presenterades på GD- föredragningen den 22 maj 2006 och godkändes.

- » Forum för etik
- » Diskussionsfrågor
 - Makt
 - Förhållningssätt mot varandra
 - Jargong
 - Förhållningssätt mot andra
 - Massmedia och allmänhet
- » Praktikfall
 - Fri vilja?
 - "Fel" beslut
 - Jackan
 - Statstjänstemannarollen
 - Privatliv på jobbet
 - Törs man säga något?
 - Slagträ
- » Fler exempel
 - Mot andra
 - Mot varandra

Forum för etik

Börja med att diskutera hur ert etiska forum ska se ut på enheten.
Vad är syftet? Vilken metod ska ni använda? Några förslag:

- » fokusgrupper (fria diskussioner utifrån en fråga med en fokusgruppsledare)
- » punkt på personalmötet
- » särskilda etiska möten
- » handledning
- » arbetsmiljömöten, psykosocial skyddsround
- » i samband med möten med de olika yrkeskategorierna
- » genomgång av förvaltningshandboken på Verksnätet. Här finns flera frågor som lämnar en del etiska frågor. Ex. delikatessjäv, sekretess, tjänstemannarollen (olika grupper kan ta olika delar och diskutera kring samt redovisa för kollegor)
- » i samarbete med chef från annan enhet (på så sätt kan man även "byta frågor" så man slipper diskutera "för personliga" och känsliga frågor på den egna enheten)
- » ta in en konsult som hjälper enheten med arbetet kring dessa frågor (kontakta personalenheten som kan tipsa).

Hur ofta ska ni samlas?

- » hela enheten
- » små grupper

Hur kan man anmäla frågor?

(Vissa frågor som anmäls måste hanteras på annat vis. Chefen bedömer.)
Förslag:

- » anonymt i brevlåda
- » uppsnappat i korridoren eller under planeringssamtal

Oavsett vilken metod ni använder så ska diskussionerna leda till att ni enas om förhållningssätt och rutiner i de fall det rör sig om enhetsnivå. Det är då detta som gäller för enheten. Det är viktigt att frågeställningen och resultatet av diskussionen skrivs ned och blir tillgängligt för alla på enheten. Vissa frågor behöver lyftas till ledningen inom verksamhetsområdet för ett enhetligt ställningstagande. Detta kan ju också ske innan den diskuteras på enheten.

Man bör starta med "ÄR, BÖR, GÖR", d.v.s. först en beskrivning av hur enheten är/uppfattas nu, följt av hur vi vill vara/uppfattas och som avslutning en beskrivning av hur vi gör för att komma dit. Vi rekommenderar att starta med en fråga om arbetsglädje. Ex.:

- » Varför har du valt att jobba just på Migrationsverket?
- » Vad får dig att känna tillfredsställelse på jobbet?

Ha alltid med ert uppdrag i diskussionerna. Var börjar och slutar det? Hur hänger diskussionen ihop med vårt uppdrag i frågan?

I det här materialet har vi två typer av sätt att diskutera. Det första är diskussionsfrågor som hanterar mer generellt vår syn på olika saker.

Det andra sättet är praktikfall där man kan ta en händelse som enheten har varit med om (eller en annan enhet) och diskutera utifrån de olika infallsvinklarna vi tagit upp.

Diskussionsfrågor

Frågorna är bland annat tagna ur de av Migrationsverket tidigare producerade broschyrerna "Statstjänstemannarollen", "Etik och förhållningssätt" samt "medarbetarskapsprogrammet". Där finns fler frågor att diskutera. Inom enheten kommer det säkert också att komma upp ytterligare diskussionsfrågor.

Makt

- » Vad har du för makt? Vad anser du att din arbetsgrupp har för makt? Ge exempel och diskutera på vilket sätt makt, både den medvetna och den omedvetna, utövas hos er.
- » Tror du att den sökande gör skillnad på din egentliga makt och Migrationsverkets makt?

Förhållningssätt mot varandra

- » Finns det några arbetsuppgifter som anses vara "finare än andra"? Vad/vem bestämmer det?
- » Vad menar vi med "högt i tak"? Finns "glastak"?
- » Vad gör jag om jag får klagomål på en kollega?
- » Vad gör jag om jag upptäcker att en kollega missköter sig genom att utnyttja verkets resurser privat (tjänstebilar, Internet, flextider, lunch m.m.)?
- » Tillåter vi varandra att bli berörda av människoöden och uttrycka det inför varandra?
- » Alla anställda på en arbetsplats bildar, både som individer och grupper, revir. Det ger trygghet. Revir som är alltför slutna eller stängda skapar dock ofta problem. I det stängda personliga reviret och gruppreviret gynnas självgodhet och sko- sig - själv- mentalitet. Med en sådan etik kan en organisation aldrig utvecklas. Hur hittar man "lagomreviret" som är öppet, men ändå tryggt, på din arbetsplats? Ge exempel på olika revir.
- » Alla på en enhet är olika personligheter. Hur mycket olikhet accepterar vi egentligen? Finns det ett värde i olikheter? Kulturkrockar äldre/yngre?
- » Känner sig alla tillräckligt trygga i gruppen för att berätta om misstag och felaktigheter man gjort? Tillräckligt tryggt för att berätta att man gjort något bra?
- » Vad är ett gott arbete? Hur visar vi uppskattning för ett gott arbete?
- » Förekommer "skitprat" (om enskilda arbetskamrater eller om andra enheter)? Vilka konsekvenser?

Jargong

- » Vilka diskussioner/vilken jargong kan vi tillåta i fika/lunchrummet?
- » Tillåts olika personer säga olika saker?
- » Hur/var gör man av sin frustration?

Förhållningssätt mot andra

- » Vad innebär ett professionellt bemötande?
- » Får vi visa att vi blir arga på sökande/andra intressenter?
- » Hur behandlar vi andra med respekt om vi blir respektlöst behandlade?
- » Vad är skillnaden mellan att vara snäll och att visa empati? När är man **för** snäll? Kan man vara det? När är man känslokall?
- » Vad är överdriven hjälpsamhet? Vad kan det få för konsekvenser för dig, enheten och den sökande?
- » Diskutera gränser Migrationsverkets ansvar/sökandens ansvar.

Massmedia och allmänhet

Hur reagerar du om kollegor som uttalar sig negativt om verket i massmedia?
Funderar du på vem som tipsar tidningar om vissa händelser? Vad tänker du då?
Vem ska svara på massmedias frågor och bemöta debattinlägg?
Hur ställer du dig till hotet "...om inte så går jag till massmedia"?
Hur reagerar du när personer i din omgivning utanför arbetet vill diskutera händelser på verket som massmedia haft rubriker om? Vågar/vill vi berätta för andra var man arbetar?

Praktikfall

Praktikfallen gäller olika verksamhetsområden. Alla kan inte diskuteras av alla. Enheterna kan säkert själva komma på fall som kan hända/eller har hänt hos er.

Praktikfallen diskuterar ni utifrån rubrikerna:

Hur agerar du?
Makt
Förhållningssätt mot varandra
Förhållningssätt mot andra
Jargong (vad säger du om händelsen till dina kollegor vid fikaten, i bussen eller på andra ställen?)
Massmedia och allmänheten
Hade situationen kunnat undvikas eller blivit bra

Fri vilja?

En man söker uppehållstillstånd på anknytning till en kvinna boende i Sverige. De är gifta via ombud. När referenten, en 23-årig kvinna, kommer för intervju till Migrationsverket är hennes far med. Han insisterar på att vara med vid intervjun men får vänta utanför. När kvinnan blir ensam med handläggaren börjar hon gråta och säger att hon inte vill leva med mannen i fråga. Hon har inte valt honom själv. Hon vill vara fri att gifta sig med den hon själv bestämmer sig för. Hon säger att hon kommer ta livet av sig om hon tvingas leva med den mannen. Men om hennes pappa och mannen får reda på att hon sagt detta kommer de att döda henne.

"Fel" beslut

Du ska underrätta en asylsökande kvinna och hennes två minderåriga barn om Migrationsverkets beslut. Asylenheten har beslutat att bevilja henne och barnen permanent uppehållstillstånd. Under asylutredningen har kvinnan berättat att hennes man har försvunnit i hemlandet. Hon är säker på att han dödats på grund av sitt politiska engagemang i ett av landets oppositionspartier.

Under tiden kvinnan och barnen varit inskrivna vid enheten har du från flera håll fått information om att mannen varit här på besök. Du har aldrig själv sett honom, men vidarebefordrat informationen till asylhandläggaren.

Under tiden vid enheten har kvinnan och ett av barnen gripits av polis vid tre tillfällen, misstänkta för snatteri. Kvinnan har också, vad du tycker, varit oerhört krävande under hela väntetiden. Detta gör att **du** inte tror på hennes berättelse, och du blir nu oerhört upprörd över asylenhetens beslut och tycker inte att ärendet tillräckligt utrett.

Jackan

Du har inskrivningssamtal med en asylsökande man, som kommit från transitenheten med tåg. Ute är det 10 minusgrader, men mannen har bara skjorta, byxor och lågskor på sig. Han säger att han glömt sin jacka på flygplatsen i Beirut och varit utan jacka sedan dess. Nu ansöker han om särskilt bidrag till en vinterjacka. Du tror inte att det är möjligt att han varit utan jacka under tiden i Sverige med denna kyla. Han står dock fast vid att han inte har någon jacka med sig utan behöver pengar till en. Du beviljar honom därför ett särskilt bidrag.

När mannen lämnar kontoret ser du genom fönstret i fikarummet att han går in i en bil, som körs därifrån av en annan man. Han har alltså inte åkt tåg, som han sa under samtalet. Du blir nu ännu mer övertygad om att han ljuger om jackan.

Statstjänstemannarollen

Du har just fått tid att ta itu med en arbetsuppgift som kräver lite tankemöda och måste vara klar i morgon. Då ringer telefonen och du möts av en ytterst irriterad person. Han har väntat i en timme för att komma fram till Migrationsverket och sedan kommer han dessutom fel! Han har tidigare faxat två gånger och inte fått svar - "hur får en statlig myndighet bete sig egentligen"?

Privatliv på jobbet

Din chef, som är gift, inleder ett förhållande med en av dina arbetskamrater. Alla på arbetsplatsen känner till detta, men det kommenteras aldrig offentligt. Den berörda arbetskamraten blir mer isolerad - man vet inte vad man törs säga, vad som förs vidare till chefen osv. Situationen blir spänd och otrivsamt.

Diskutera också ett förhållande mellan personal och sökande.

Törs man säga något?

Din kollega har fått en present av ett företag eller en person för ett utfört arbete av något slag (ärende, konferensbeställning, avtal eller något som passar er enhet). Kollegan säger att han tänker behålla presenten och ta med den hem trots att den består av delikatesser och en flaska whisky.

Slagträ

En anställd på en annan enhet ringer dig och frågar vilka regler och vilken praxis som gäller inom verket

i en viss fråga som du är expert på. Du tycker det är ett solklart ärende och beskriver därför gällande regler och praxis. Han berättar då att ärendet gäller honom själv och att hans chef har fattat ett helt annat beslut.

Fler exempel

Mot andra

1. En kollega till dig har besök av en sökande från Chile. Vid besöket säger din kollega till den sökande att han känner till mycket om den sökandes omständigheter, eftersom han själv har varit gift med en kvinna från samma land. Den sökande kontaktar er chef och säger att han vill byta handläggare. Vad tycker du om din kollegas uttalande? Hur ska chefen agera?
2. En kvinnlig släkting ringer till Migrationsverkets enhet på den ort hon är bosatt för att fråga om hur hon ska göra för att få hit sin syster på besök. Systemen bor i Syrien. Enheten dit släktingen ringer har inte någonting att göra med dessa frågor. Den kollega som svarar säger att det antagligen är så att kvinnan ska lämna någon slags garanti, och fortsätter sedan med att säga: "Jag har inte tid med dig mer. Du får ringa till rätt enhet." Den som har ringt känner sig kränkt. Hur tycker du att kollegan kunde ha svarat istället?
3. En kollega till dig skall meddela en familj att deras ansökan om uppehållstillstånd avslagits. När han gör det använder han armarna som "vingar" för att visa att familjen kommer att utvisas med flyg. Är det rätt/fel att använda kroppsspråk på detta sätt?
4. Du handlägger ett ärende, där du känner både sympati och medlidande med den sökande som är en 19 årig flicka. Hon söker på anknytning till sin mamma som är gift med en man i Sverige. I utredningen med flickan framkommer det att hon lever under eländiga förhållanden i hemlandet: hon går inte i skolan, har inget arbete och bor tillsammans med en moster som egentligen inte vill veta av henne. Du vill inget hellre än att bevilja ett uppehållstillstånd. Du hittar dock inget stöd för detta i Utlänningslagen. Mammans ringer dig nästan varje dag och gråter och vädjar om att flickan ska få tillstånd. Hur hanterar du telefonsamtalen?
5. Du handlägger ett ärende som totalt består av åtta personer (hustru och sju barn till referenspersonen). Du "vet" att familjen enbart kommer att "bli en samhällsekonomisk belastning" och misstänker att det nog finns en hund begraven. Du anar att de inte är så mycket släkt som de säger. Maken är oerhört krävande och ringer minst en gång dagligen och är arg och mycket otrevlig mot dig. Han anklagar dig för att förhala ärendet och att inte engagera dig tillräckligt. Hur hanterar du dessa telefonsamtal? Vad säger du till kolleger?
6. Du tjänstgör i receptionen och tar emot en man, som får beskedet att hans mor fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Han blir chockad och kan inte förstå inte varför verket avslagit moderns ansökan. Chocken övergår därefter i ilska. Mannen börjar skrika och gråta och hotar slutligen med att ta sitt liv. För att visa att han menar allvar tar han fram en flaska med en vätska som han påstår är bensin. Han tar också fram en cigarettändare. Vad gör du?
7. I receptionen sitter en kvinna som säger att hon inte tänker lämna lokalen förrän vi fattat ett beslut i hennes dotters ärende. Du vet att ärendet inte är klart och att det kommer att ta tid eftersom den ansvarige handläggaren begärt kompletteringar från svenska ambassaden i dotterns hemland. Du vet att kompletteringen gäller diverse intyg och identitetshandlingar som handläggaren misstänker är falska. Med jämna mellanrum kommer kvinnan fram till luckan och ömsom vädjar och ömsom hotar. Vid stängningsdags sitter hon fortfarande kvar och visar inga tecken på att vilja lämna lokalen. Vad gör du?
8. Ett sällskap bestående av tolv representanter från en kyrklig församling kommer in i receptionen. De bär på skyltar som visar att de protesterar mot avvisningen av en asylsökande. Denna typ av ärenden handläggs i en annan reception på en annan plats i staden. Trots att du berättar detta blir de kvar och

börjar efter en stund att gå runt i en ring och ropa "stoppa avvisningen"! Efter ett tag kommer även en journalist och en fotograf från lokaltidningen in i receptionen. Hur hanterar du detta?

9. En sökande har ringt fem gånger till sin handläggare och talat in ett meddelande samt skickat fyra e-postbrev. Detta har skett under en tidsperiod på två veckor. I den e-post som den sökande får från sin handläggare finns följande text:

"Du får vänta på besked, skulle jag svara på alla telefonsamtal och mejl så skulle jag inte hinna med att arbeta med ärenden."

Vad tycker du om handläggarens formulering? Hur agerar du?

10. En svensk man ringer till dig. Telefonsamtalet utvecklas från att först vara ett angrepp på invandringspolitiken till att sedan bli ett rasistiskt angrepp på alla invandrare och politiker. Mannen som ringer är inte mottaglig för sakargument. Har du rätt att lägga på luren? Hur bör du agera?

Mot varandra

1. En arbetskamrat som du har löpande och nödvändigt arbetsutbyte med är väldigt ofta upptagen i telefon när du söker upp honom. Han fortsätter sina samtal, som du betraktar som högst privata, och du får ofta vänta upp till 10 minuter innan han tar sig tid med dig.

2. Ni har enhetsmöten 1 gång per vecka. En arbetskamrat kommer på högst vart tredje möte. Han meddelar alltid någon att han inte kommer för att han har för mycket att göra.

3. En arbetskamrat är starkt engagerad i en mindre idrottsförening. Vid många tillfällen när du kommit tidigt till jobbet har denne stått vid kopian och tagit "högar" av kopior som du uppfattar som idrottsföreningens.)

4. En enhetschef ringer dig och säger att han pratat med din kollega. Han undrar om det hon sagt stämmer. Chefen säger att det svar han fått låter så märkligt och att din kollega var ganska otrevlig också. Eftersom han tidigare har haft kontakt med dig så vill han dubbelkolla.

Vad gör du om det kollegan sagt inte stämmer/om det kollegan sagt stämmer?

Starta gärna de första gångerna med lättare frågor som ligger på enhetsnivån där chefen väl känner till riktlinjerna.