



LUNDS
UNIVERSITET

”Men så är det i alla länder, alla kan inte få
stanna och alla kan inte vara kvar” – humant
och effektivt verkställighetsarbete?

En kvalitativ studie om projektet REVA

Abstract

This study will discuss and analyse the effectiveness of how the project REVA relates to a humane asylum process. The purpose of REVA is to increase the efficiency of the deportation process. Since the police are responsible for the forced cases (rejected decisions), the focus for this study is on this authority. In general the debate surrounding about REVA, the idea of a humane asylum process, and efficiency are two opposite concepts. A Humane and efficient asylum process are concepts widely used in public rhetoric, however these concepts have many different dimensions and are difficult to define. This study, utilizing these concepts as a theoretical framework, interweaves empirical data with interviews to analyse how the effectiveness of REVA relates to a human asylum process. The method used in this study is the case study method with systematic text analysis. The result of the study shows that in REVA the cost efficiency and productivity prioritizes to a greater extent than the humane asylum process. At the same time the clear-cut of the concept humane asylum creates a problem for subjective interpretation of what humane asylum means as well as it is difficult to demand accountability when mistakes are made.

Nyckelord: Mänskliga rättigheter, effektivitet, Lean Production, human asylprocess, rättvisa, asyl, flykting, verkställighetsarbete, inre utlänningskontroll

Antal ord: 10 099

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte och frågeställning	3
1.2.1	Disposition	4
1.2.2	Avgränsning	4
1.3	Metod	4
1.3.1	Intervjumetod	5
1.3.2	Strategiskt urval	6
1.3.3	Material och bearbetning av intervjuerna	7
1.3.4	Studiens tillförlitlighet	8
2	Vad är Lean?	10
2.1	Toyota Production System och Lean Production	10
2.1.1	Hur realiseras Lean-strategin	11
3	Teoretisk referensram	12
3.1	Effektivitetsbegreppets utveckling inom offentlig förvaltning	12
3.1.1	Effektivitet som begrepp	13
3.2	Human asylprocess	15
3.2.1	Rättighet som begrepp	15
3.2.2	Mänskliga rättigheter och svensk lagstiftning	16
3.3	Svensk asylpolitik och nationell-lag	18
3.3.1	Svensk lagstiftning om verkställighetsarbetet	19
4	Analys	20
4.1	REVA	20
4.1.1	Pilotprojektet, REVA2	22
4.2	Resultat och analys av intervjuerna	23
4.2.1	Effektivitet	25
4.2.2	Arbetsätt	25
4.2.3	Human asylprocess	26
5	Diskussion och slutsats	28
6	Referenser	30
6.1	Bilaga 1	33
6.2	Bilaga 2	34
6.3	Bilaga 3	36

Ordlista

Nedan kommer ett klargörande av vad som menas med olika termer och begrepp som används längre fram i uppsatsen.

Utlänning – En person som inte är svensk medborgare (Migrationsverket, ordförklaringar, 2011). I denna studie kommer ”person” istället för ”utlänning” att användas.

Asylsökande – En person som har ansökt om skydd i Sverige men som ännu inte fått beslut på sin ansökan. Personen som är skyddsbehövande får befinna sig i Sverige så länge dennes ärende prövas (ibid).

Asyl – Enligt utlänningslagen 1 kap, 8§ avses asyl som uppehållstillstånd som beviljas till personer som är flykting eller alternativskyddsbehövande.

Negativ beslut – När den asylsökande har fått avslag i sitt ärende. Personen måste då återvända till sitt ursprungsland eller där denne vistades senast (Migrationsverket, ordförklaringar, 2011).

Avvisning med omedelbar verkställighet – När en person saknar rätt till asyl eller någon annan slags uppehållstillstånd ska denna avvisas så snart som möjligt, person i fråga får då avvisning med omedelbar verkställande (ibid).

Avvisningsbeslut – Beslut om avlägsnande, avslag i ärendet om uppehållstillstånd som en person kan få. Beslutet ska inkomma till personen *inom tre månader* från den dagen då denne ansökte om uppehållstillstånd. Avvisningsbeslut får endast verkställas när de vunnit laga kraft (ibid).

Utvisningsbeslut – Kan bara beslutats av migrationsverket *efter tre månader*. Men enligt utlänningslagen 8 kap, 8§ får en person som begår brott som kan leda till fängelse utvisas. Utvisning av denna form ska beslutas av en domstol (ibid).

Uppehållstillstånd, UT – En person med utomeuropeisk härkomst måste ha uppehållstillstånd för att stanna i Sverige mer än tre månader. Uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat eller permanent (ibid).

ESS-medborgare – Person som har medborgarskap i ett EU eller i ett ESS-land. Norge, Island och Liechtenstein utgör EES-land. Schweiz tillhör inte denna grupp men personer som är medborgare i detta land har samma rättigheter som ESS-medborgare.

Gömda flyktingar – Personer som har fått avvisnings- eller utvisningsbeslut som inte vill lämna Sverige och som gömmer sig (Hansén, 2010 s.89).

Verkställighetsarbete – Arbetet som genomförs när en person med avvisning eller utvisningsbeslut ska lämna Sverige.

Regleringsbrev – Regeringens beslut om mål- och resultatkrav på myndigheter. Regeringsbeslut innehåller också myndigheternas finansiella förutsättning (Internet3a).

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I slutet av 1980-talet fick New public management och andra organisationsteorier, så som Lean production-metoden en central roll inom den offentliga förvaltningen (Unemo, 2012, s.33). Lean-metoden som är kundcentrerad är ursprungligen från Toyota Production System (TPS). Syftet med Lean-metoden är att identifiera och eliminera faktorer som inte ger något värde i processen. I den offentliga förvaltningen har lean implementerats inom sjukvården, kommuner och sedan år 2010, i Polisens verkställighetsarbete. Verkställighetsarbetet har sedan många år tillbaka varit en prioriterad fråga i Migrationsverkets, Kriminalvårdens och Polisens regleringsbrev. Ungefär hälften av de asylsökande som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut lämnar landet frivilligt medan den resterande delen avviker eller gömmer sig (Projektplan, 2012, s.10). Frågan om verkställighetsärenden fick aktualitet i respektive myndighets regleringsbrev år 2009, då Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården fick i uppdrag att samarbeta och skapa gemensamma åtgärder. Tillsammans med en konsultfirma, McKinsey och Company arbetade de tre myndigheterna fram ett arbetssätt kallat för REVA (rättssäkert och effektivt arbetssätt) inspirerat av Lean-metoden (Projektplan, 2012, s.2). Syftet med REVA är att kostnadseffektivisera och öka antal verkställda ärenden.

I den allmänna debatten om projektet REVA framstår *human asylprocess* och *effektivitet* som två centrala motsatsord. I debatten framhålls det ett val mellan dessa två ideal, vill vi uppnå hög effektivitet så sker det på bekostnad av human asylprocessen eller tvärtom (Wiklander, 2013, 18 feb). Men även om *human asylprocess* utgör en central del i debatten och offentliga tryck framkommer det ingen entydig definition av begreppets innebörd och dess betydelse. Samtidigt så har begreppet effektivitet haft en central roll i den offentliga förvaltningen sedan i slutet av 1970-talet. Definitionen av begreppet benämns som en metod, verktyg, arbetssätt eller ett mål att sträva mot.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att diskutera och analysera hur effektivitet i projektet REVA förhåller sig till en human asylprocess. Avsikten är alltså inte att identifiera vilka orsaker som ligger bakom gränspolisens nya arbetssätt eller att diskutera om huruvida verkställighet är rätt eller fel utan beskriva och analysera hur effektivitet som begrepp

och fenomen i REVA förhåller sig till en human asylprocess. För att exemplifiera och angripa värdekonflikten mellan effektivitet och human asylprocess har jag valt fallet REVA och dess implementering av lean inom gränspolisen Skånes arbete. Syftet här är att analysera vilken dimension av effektivitet som används för att effektivisera verkställighetsarbetet och hur det förhåller sig till en human asylprocess. Begreppet *effektivitet* och *human asylprocess* kommer att teoripreciseras och ringas in för att sedan analyseras och diskuteras utifrån hur dem förhåller sig till varandra i projektet REVA. De två frågor som ligger till grund för studien är av beskrivande art och är således:

Hur förhåller sig effektiviteten i projektet REVA till en human asylprocess?

Vad är effekterna av effektiviseringen i verkställighetsarbetet?

1.2.1 Disposition

Studien är uppdelad i fem kapitel. Det första kapitlet innehåller introduktion, syfte frågeställning, avgränsning och metodologiska överväganden för studien. I kapitel två presenteras Lean production. Kapitel tre utgörs av studiens teoretiska referensram där en teoretisk precision av begreppen effektivitet och human asylprocess redogörs. I det fjärde kapitlet redovisas empirin och bakgrunden till REVA och i samma kapitel analyseras också respondenternas svar. Kapitel fem utgörs av studiens diskussion och slutsats.

1.2.2 Avgränsning

Efter att ha avgränsat problemområdet genomförs nu ytterligare en avgränsning gällande asylprocessen i hanterliga proportioner. Studien kommer endast att beröra svensk lag om verkställighetsarbetet och inte Sveriges samarbete och avtal om verkställighetsarbetet internationellt. Då REVA är ett nationellt projekt avgränsas den empiriska delen ytterligare till gränspolisen i Skåne. Detta för att gränspolisen i Skåne och Migrationsverket i Malmö är de första att arbeta med REVA i pilotprojekt. Ytterligare en avgränsning kommer att göras när det gäller de asylsökande. Den grupp som verkställighetsarbetet och denna studie berör är personer som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har vunnit laga kraft och som inte lämnar Sverige inom tidsfristen på två eller fyra veckor. Det är ärenden som har överlämnats till Polisen från migrationsverket då personen anses behöva avisas eller utvisas med tvång.

1.3 Metod

För att besvara min frågeställning och möta studiens syfte har jag valt fallstudie som metod då jag fokuserar på ett fall, projektet REVA. En fallstudiemetod kan vara av en

kvantitativ eller kvalitativ art. Den kvantitativa metoden gör slutsatsen mer generaliserbar samtidigt som den kvalitativa metoden skapar en fördjupad förståelse av fallet. Valet är den kvalitativa då syftet är, att med empirisk utgångspunkt analysera hur effektivitet inom REVA förhåller sig till en human asylprocess (Teorell, Svensson, 2007 s.13). Nedan kommer studiens metodologiska överväganden presenteras: intervjumetod, val av respondenter, material och intervjubearbetning och studiens tillförlitlighet.

För att kunna analysera och kritiskt granska materialet som framförallt består av offentliga handlingar, rapporter och litteraturstudier har ett metodologisk övervägande mellan en kvalitativ idéanalys och textanalys gjorts. Med hjälp av textanalys fångas textens helhet samtidigt som vissa passager och vissa delar i texten ges mer uppmärksamhet. Genom att systematiskt granska texten, läsa den noggrant och flera gånger så fångar författaren argumentationskedjan. Enligt Esaiasson m.fl. finns det två sorters ingångar inom textanalys (Esaiasson m.fl 2012 s.211). Den ena är *kritiskt granskande* och den andra är *systematiserande*. Med den systematiserande textanalysen är syftet att klargöra tankestrukturen hos aktören, logiskt ordna texten utifrån de argument som framförs eller att klassificera texten under ”en lämplig rubrik”. Med den kritiskt granskande textanalysen är idé-, ideologikritisk och diskurs i fokus (ibid).

Enligt Beckman (2005) kan idéanalys användas för att studera politiska idéer ur ett kritiskt perspektiv genom två tillvägagångssätt: med en innehållslig idéanalys eller med en funktionell idéanalys. I den funktionella idéanalysen intresserar sig forskaren för ”idéernas ursprung, vilken spridning de har, eller för deras konsekvenser” (Beckman, 2005, s.12). Med den innehållsliga idéanalysen är avsikten att pröva politiska budskaps giltighet och hållbarhet då dessa budskap betraktas ”som en samling argument” (Beckman, 2005, s.14). Det finns tre tänkbara syften med en idéanalytisk metod: att beskriva, förklara, eller ta ställning till materialet (ibid).

Genom att använda en innehållslig och beskrivande idéanalys kan politiska budskap, om att effektivisera verkställighetsarbetet prövas gentemot idéerna/föreställningen om vad som avses med en human asylprocess. Men då syftet är att analysera hur effektivitet i REVA förhåller sig till en human asylprocess och inte prova politiska budskaps giltighet har jag valt att använda mig av systematiserande textanalys för att bearbeta och analysera materialet. Jag anser att denna metod är att föredra då syftet är att systematiskt granska texten för att få in de passager som bäst passar in för att möta studiens syfte och besvara min frågeställning.

1.3.1 Intervjumetod

Det primära materialet för studien kommer från samtalsintervjuer. Detta för att kunna få en djupare förståelse för REVA, både genom respondenternas faktakunskap och deras subjektiva värderingar. Med subjektiva värderingar menas respondenternas egna tankar om projektet och verkställighetsarbetet. Enligt Teorell och Svensson (2007) finns det två huvudtyper av intervjuer: en som inriktar sig på samtal och informationsinhämtning om yttre fakta i form av händelseförlopp och en som inriktar sig på att fånga subjektiva

känslor och tankar hos respondenterna (Teorell, Svensson, 2007 s.91). Eftersom syftet med mina intervjuer är att samla in information om yttre fakta men samtidigt fånga respondenternas subjektiva värderingar så kommer jag att kombinera dessa två typer av intervjuer.

Struktureringen av intervjuer kan också variera. Utifrån en tredelad skala benämns intervjuer ofta som ostrukturerade, lägre grad av strukturering eller helt strukturerade. För att genomföra samtalsintervjuerna är valet här att tillämpa en halvt strukturerad intervjuteknik även kallade för semistrukturerad (Teorell, Svensson, 2007 s.91). Denna teknik är att föredra eftersom valet av respondenter redan utfört samt att frågorna varierar något beroende på respondent. Samtalen är öppna för följdfrågor även om intervjuerna kommer att ha ett ämne med ett tydligt fokus och vara planerade för att besvara uppsatsens frågeställningar. På så vis kommer intervjuerna att vara av fri karaktär då respondenterna och jag för en diskussion utifrån tematiskt strukturerade frågor.

1.3.2 Strategiskt urval

Urvalsmetoden för intervjuerna är det strategiska urvalet eftersom respondenterna har valts utifrån uppsatsens syfte. Tre intervjuer med tre respondenter från Gränspolisenheten i Skåne har genomförts. Jag har sett det relevant att intervjua insatta personer som har eller som arbetar med implementeringen och förstudien av projektet. De valda respondenterna är insatta i projektutformningen och är nyckelpersoner i REVA2 och har även en central roll i den offentliga debatten.

En intervju har också genomförts med en respondent från Asylgruppen Malmö. Detta för att kunna få en djupare inblick för hur REVA har förändrat deras arbete kring asylsökande och gömda flyktingar. Valet av respondenter från denna organisation är främst personer som arbetar aktivt med att hjälpa, vara kontaktperson åt asylsökande och gömda flyktingar. Asylgruppen Malmö är en ideell organisation som sedan år 1991 arbetar med att hjälpa och förändra livssituationen för gömda flyktingar (Asylgruppen Malmö, 2013). Då det finns andra organisationer som hjälper asylsökande och gömda flyktingar föll valet just på denna organisation av den anledningen att de var mest tillgängliga.

Efter genomförd avgränsning av problemområde och val av respondenter sändes ett email till gränspolisen i Skåne och till Asylgruppen Malmö. I mailet framfördes syftet med studien och varför organisationen kontaktades. Kristina Hallander Spångberg, chef för Gränspolisen Skåne kontaktade mig och jag bokade in ett möte med henne och två andra respondenter för intervju. När det gäller kontakt med personer som arbetar med gömda flyktingar var det svårt och tidskrävande att få intervjutid. Att hitta respondenter och vinna deras förtroende är en lång process då arbetet framförallt sker ideellt men även rädslan för att de gömda flyktingarna ska upptäckas är stor. Metodologiskt fick jag använda mig av snöbollsmetoden då jag fick kontakt med en person från Asylgruppen som i sin tur kände någon som kunde ställa upp på intervju.

Respondenterna informerades tydligt om forskningsetiska principer så som samtyckeskrav, konfidentialitetskrav och nyttjandekrav. För att respondenterna ska vara utförliga och tillförlitliga i sina svar så krävs det att de ger sitt samtycke, känner sig bekväma och välinformerade med studiens syfte samt tillförsäkras största möjliga konfidentialitet om förvaringen av deras personuppgifter, så som namn (Teorell, Svensson 2007 s.90). Respondenter från Gränspolisén Skåne kommer att presenteras med namn och respondent från Asylgruppen Malmö kommer inte att presenteras med namn utan kommer att benämnas som ”Anna”.

Kristina Hallander Spångberg, Chef för Gränspolisénheten, Polismyndigheten i Skåne, Malmö

Peter Norén – Verksamhetsansvarig och ansvarig för verkställighetsärenden, Gränspolisénheten, Polismyndigheten i Skåne, Malmö

Tommy Petersson – Utredningschef, inspektör, Gränspolisénheten, Polismyndigheten i Skåne, Malmö

Under intervjun med respondenter från gränspolisénheten deltog två respondenter, Kristina Hallander Spångberg och Peter Norén, samtidigt på grund av tidsbrist för dem. Bortfall kan förekomma i en sådan intervju då respondenterna kan påverkas av varandra. Detta undveks i mesta möjliga mån genom att respondenterna svarade var för sig på frågorna men också vidareutvecklade varandras svar.

Asylgruppen Malmö

”Anna” – Har varit aktiv i Asylgruppen sedan, år 2012– är kontaktperson åt gömda flyktingar och arbetar ideellt.

1.3.3 Material och bearbetning av intervjuerna

Det primära materialet som är informanternas utsagor spelades in och antecknades i samtyckte med respondenterna. Varje intervju varade i ca 40 minuter och efter varje intervjutillfälle har anteckningar och inspelning renskrivits och sammanställts. Intervjufrågorna till respondenterna är utformade beroende på organisation, dock så är frågorna kategoriserade på samma sätt. De 19 frågorna som ställts till respektive respondent är tematiskt kategoriserade under Introduktion, arbetssätt, effektivitet och human asylprocess (se bilaga1). Den sista frågan, nr 19 är utformad som ett påstående där respondenter tar ställning för eller emot. Eftersom frågorna är av en semistrukturerad art gjorde den tydliga kategoriseringen det lättare att hålla sig till frågorna och den sista frågan gav en djupare förståelse för respondentens subjektiva tankar kring REVA.

Utdrag från samtliga intervjuer presenteras i citatform utifrån tema under analysdelen. Vid bearbetning av intervjuvaren sker tolkningen på ett hermeneutiskt perspektiv. Detta innebär att jag förstår intervjuerna utifrån mina tolkningar. Det innebär en risk för motstridiga uppfattningar om vad som sagts under intervjuerna. Samtidigt är detta en naturlig del av när människor med olika livserfarenheter kommunicerar. Låg reliabilitet: sannolikheten är stor att en annan forskare trots samma material, metod och verktyg inte får samma resultat som jag. För att undvika vantolkning av intervjuvaren och istället låta respondenterna svara för sig själva har jag valt att i stor utsträckning citera intervjuvaren.

Det sekundära materialet som studeras för att bygga upp empirin består främst av projektrapport och förstudieplan. Anledningen till att materialet är begränsat i omfång beror på att arbetssättet håller fortfarande på att implementeras och av den anledningen har all material inte varit tillgängligt. För teorin bygger operationaliseringen av begreppet effektivitet främst på Sven Ove Hanssons artikel, *Rättvisa och effektivitet – idéanalys* (2001). Hanssons definition av begreppet är entydig och därför anser jag att denna definition kan utgöra en utgångspunkt för begreppet. Begreppet humant operationaliseras utifrån litteraturstudier, FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, avtal i form av förordningar, konventions- och deklarationstexter. Det huvudsakliga materialet är hämtat från Migrationsverket, Riksdagen, Regeringskansliet och Statens offentliga utredningar (SOU). Studiet gällande verkställighetsarbetet utgörs av Svensk författningssamling 2005:716 och *Utlänningslagen* (2005:716). Urvalet av material valdes utifrån vad som är relevant för studien.

1.3.4 Studiens tillförlitlighet

Enligt Teorell och Svensson (2007) bör en vetenskaplig undersökning sträva efter objektivitet. Resultatet av de material och data forskaren granskar ska vara oberoende dennes värderingar. Men detta är svårt då ämnesvalet och de frågor forskaren ställer inte kan vara helt frikopplade från värderingar (Teorell och Svensson 2007 s.54). Dock bör forskaren vara medveten om detta och jag är medveten om att min tolkning av respondenternas svar och andra material påverkas av mina egna värderingar, förförståelse och mina erfarenhet som påverkar hur jag uppfattar och kategoriserar data. För att undvika detta bör intersubjektivitet eftersträvas. Tillvägagångssättet och vilka metodologiska vägval jag har gjort är en viktig del av studien då andra forskare ska kunna komma fram till samma svar på frågan genom att använda samma metod, material och verktyg (ibid). Det är således viktigt att mitt metodologiska tillvägagångssätt tydliggörs.

Då tanken var att genomföra tre intervjuer från asylgruppen framkom det svårigheter med att få tag på respondenter som är villiga att bli intervjuade. Därav blev det en respondent från asylgruppen och jag är medveten om att detta kan skapa låg reliabilitet för studien men jag anser att ”Anna” ger mig tillräcklig med information för att bygga upp min analys. Jag finner heller ingen forskning kring effektivitet och verkställighet, eller hur effektivitet förhåller sig till en human asylprocess. Det finns forskning kring

effektivitet i offentlig förvaltning men inte inom verkställighetsarbetet. Detta kan skapa låg reliabilitet i studien och generaliserbarheten kan vara begränsad.

2 Vad är Lean?

Nedan kommer Lean production-metoden att redogöras. Eftersom Lean production inte utgör en del av teorin för denna studie men ligger till grund för Polisens nya arbets sätt kommer metoden att presenteras i detta kapitel.

2.1 Toyota Production System och Lean Production

Efter andra världskriget grundade Toyota Motor Corporation i Japan ett nytt produktionssystem som fokuserade på resurssnål produktion, flödes effektivitet och på kunden kallad för Toyota Production System – TPS (Modig, 2010, s.171). Principerna bygger på idéer från Fredrick Winslow Taylor och Henry Ford. Taylor scientific management, även kallad för taylorismen, inspirerade Ford till att skapa ett produktionssystem baserat på masstillverkning och löpandebandprincipen. Fordismen lade en grund för TPS som bygger på två principer, *Just in time* och *Jidoka* (Modig, Åhlström, 2011 s.64). *Just in time* innebär rätt komponent i rätt tid i produktionen och *Jidoka* innebär eliminering av ”slöseri”. Genom att identifiera allt som hämmar, stör eller försämrar flödet och verkar för och hantera resurserna så att endast produkter används i rätt tid så skapades en effektiv och ”slimmad” produktionssystem (Modig, 2010, s.185). En kontinuerlig förbättring av processen eftersträvas också och begreppet *Kaizen* (förbättring) har en grund i TPS. Det finns sju typer av ”slöseri”: onödig väntan, onödig förflyttning, onödiga fel så som att omarbete eller dubbelt arbete, onödig transport, onödigt arbete så som övertid, onödiga lager och onödig produktion så som överproduktion.


TPS använder på två metoder *värdeflödesanalys* (value streammapping) och *visualiseringstavla*. *Värdeflödesanalys* används för att analysera flödet i processen utifrån kundens behov, med avsikten att identifiera värdeskapande aktiviteter och icke-värdeskapande aktiviteter så som slöseri (Modig, 2010, s.185). Återkommande användning av denna metod skapar standardisering i flödet. *Visualiseringstavla* används för att synliggöra *hur* processflödet är genom att visualisera processorienterade och resultatorienterade måttal och syftet är att kontrollera statusen av flödet i en process.

TPS som är Toyotas interna produktionssystem har utvecklats på olika sätt och i slutet av år 1980 växte intresset för TPS i västvärlden (Modig, 2010, s.65). TPS, som tilltog konceptet Lean production blev en vägledande inspirationsmodell för företag, myndigheter och kommuner i Sverige. Det finns ingen entydig definition av begreppet Lean men de återkommande beskrivningarna är till exempel en samling verktyg och

metod för verksamhetsutveckling eller som kultur och ”filosofi”, ett tillstånd eller ideal att sträva mot. Modig och Åhlström (2011) definierar lean som en verksamhetsstrategi som sätter fokus på kundens behov och har som mål att uppnå hög flödeseffektivitet. Genom att fokusera på flödeseffektivitet kan verksamheten eliminera mycket av det merarbete som läggs ner och det slöseri som förekommer (Modig, Åhlström, 2011, s.96).

2.1.1 Hur realiseras Lean-strategin

Lean realiseras genom olika medel som kategoriseras i fyra olika grupper. *Värderingar* som definierar hur organisationen ska ”vara”, *principer* som beskriver hur organisationen ska ”tänka”, *metoder* som definierar vad organisationen ska ”göra” och *verktyg* som definierar vad organisationer ska ”inneha” (Modig, 2010, s.111). Figur 1.0 sammanfattar hur de olika elementen förändras genom olika aktiviteter och hur Lean-strategin realiseras på olika sätt.



Aktivitet	Effekt
Att <i>integrera</i> värderingar	Reducera variation i beteende – hur vi ”är”
Att <i>applicera</i> principer	Reducera variation i hur beslut fattas – hur vi ”tänker”
Att <i>standardisera</i> metoder	Reducera variation i aktiviteter – vad vi ”gör”
Att <i>implementera</i> verktyg	Reducera variation i resurser – vad vi ”har”

Figur 1.0 Källa: Modig, 2010, s.185

En förutsättning för att realisera lean är att reducera variation för att öka processeffektivitet och att det ska vara flödesförbättrande aktiviteter (Modig, 2010, s.185). Det viktiga i lean är att flödet förbättras och att denna förbättring upprätthålls. Genom att eliminera, förutse och hantera variationer i processen och kontinuerligt öka flödeseffektiviteten och effektiviteten i utnyttjande av resurser skapas en kostnadseffektiv process.

3 Teoretisk referensram

För att kunna besvara hur effektivitet förhåller sig till en human asylprocess i projektet REVA behövs en teoriprecisering av begreppen effektivitet och human asylprocess. Enligt Teorell och Svensson (2007) kan detta ske på två sätt. Med en *nominell definition* anger forskaren generella kännetecken som betecknar begreppet och vissa kriterier som ska vara uppfyllda. Med en *utpekande* eller *uppräknande definition* kan forskaren räkna upp vilka fenomen, så som händelser och objekt som begreppet förknippas med. Dessa två metoder kan också kombineras då forskaren anger en nominell definition och utpekar eller räknar upp vilka fenomen som inkluderas och vilka som faller utanför begreppets ramar (Teorell och Svensson, 2007 s.38). För att kunna definiera de två centrala begreppen kommer jag nedan att använda mig av både nominell-, utpekande- eller uppräknande definition. Genom att ange vilka händelser begreppen avser och redogöra generella kännetecken som betecknar begreppen genomförs en teoriprecisering.

3.1 Effektivitetsbegreppets utveckling inom offentlig förvaltning

Begreppet effektivitet har tolkats på olika sätt inom den offentliga förvaltningen och skiljer sig mellan olika discipliner (Unemo, 2012, s.32). Under 1960-talet publicerades *programbudgetutredningen* som föreslog att den offentliga förvaltningen borde sträva mot ökad effektivitet och ekonomiskt rationalitet. Ett effektivitetsbegrepp grundat på ekonomiska teorier fick genomslag i samband med denna utredning. Förslaget byggde främst på att statsmakterna skulle sätta upp mål men tillvägagångssätt för att uppnå dessa mål skulle de offentliga förvaltningarna själva utforma (ibid). Effekterna skulle då bedömas utifrån måluppfyllelse och det var effekterna i samhället som skulle redovisas. Men det var svårt att mäta och bedöma dessa effekter och i slutet av 1970-talet växte en ny syn på effektivitet fram. Den nya synen på begreppet hade sina grunder i organisationsteorier som betonade vikten av organisationers kunskap om och anpassning till sin omvärld (Unemo, 2012, s.33). Det nya tankesättet var inte lika resultatinkriktad och gav myndigheterna mer utrymme och möjlighet att vara med och utforma målen.

Under 1980-talet, då efterfrågan på produktivitet och effektivitet ökade influerade *New public management* den offentliga förvaltningen. Den nya synen och förhållningssättet förespråkade en uppdelning av produktion och beställning inom den offentliga sektorn. Produktionen skulle skiljas från beställning och de privata aktörerna skulle delvis ingå i produktionen så att myndigheter och kommunen kunde beställa tjänster från de privata

företagen (Unemo, 2012, s.33). Den tidigare kontrollen och mätningen av effektivitet i den offentliga verksamheten som byggde på kontinuerlig redovisning och utvärdering ersattes med efterkontroller genom effektivitet och produktivitetmätningar för att skapa jämförbarhet (Unemo, 2012, s.33). Under 1990-talet, i samband med den ekonomiska krisen höjdes kraven på produktivitetstillväxt och effektivisering av den offentliga sektorn. En rad strukturella reformer som innebar nedskärningar och effektivare användning av de gemensamma resurserna genomfördes (Unemo, 2012, s.33).

3.1.1 Effektivitet som begrepp

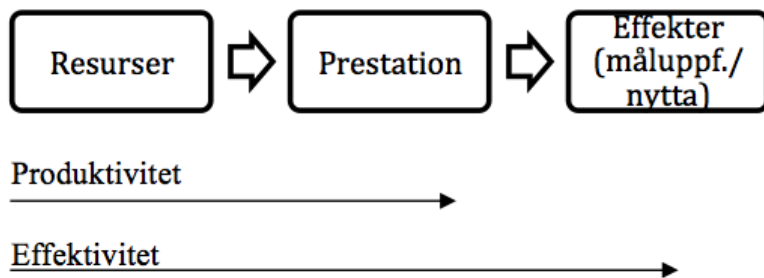
Det finns en uppsättning av begrepp som används för att uttrycka effektivitet. Kostnadseffektivitet, produktivitet, verkningsgrad, totalproduktivitet, samhällsekonomisk lönsamhet, resultat måluppfyllelse, yttre-, inre effektivitet är några av dessa. Det finns även en stor mängd företeelser som är kopplade och som gör anspråk på att ha betydelse för effektivitet: kompetens, kvalitet, service, rationalitet, ändamålsenlighet m.m. (Hansson 2001, s.8). Det finns även många metoder och teorier om hur man bäst kan uppnå effektivitet. Kopplat till dem finns också olika mätinstrument. Det kan vara via kundnöjdhet, kostnadsmedvetenhet, handläggningstid osv. Betydelsekärnan för effektivitet, vad som kan relateras till samtliga ovanstående företeelser kan förklaras som ”måluppfyllelse”. En generell definition lyder:

Effektivitet med avseende på en viss uppsättning mål är uppfylld om, och endast om, inget av målen skulle kunna uppnås i högre grad utan att något av de andra skulle uppnås i lägre grad (Hansson, 2001, s.8).

Givet denna betydelse kan effektivitet fortfarande tolkas på många olika sätt beroende på vilka mål som åsyftas. I vissa sammanhang kan effektivitet användas som uppfyllandet av ett enda mål men i ekonomiska sammanhang åsyftar begreppet två eller flera mål. Ett sätt att förstå begreppet är att utgå utifrån hur många måldimensioner det avser (Hansson, 2001, s.8). När effektivitet används som uppfyllandet av ett enda mål avses *endimensionell effektivitet*. *Endimensionell effektivitet* är mått på totalproduktionen, till exempel bruttonationalprodukten (BNP). Enligt Hansson (2009) hänger den endimensionella effektiviteten samman med utilitarismen, en moralteori som bygger på föreställningen om att man alltid ska handla så att konsekvenserna av det man gör blir så goda som möjligt, ”maximera summan av all nytta”. För utilitarismen är då syftet maximal produktion av nytta för att uppnå ett mål (Hansson, 2001 s.30).

Den andra dimensionen som Hansson presenterar är den *Tvådimensionella effektiviteten* som i kostnadseffektivitet. Här finns det två mål som ska uppfyllas, att hålla nere kostnaderna och att maximera produktionen (Hansson, 2001 s.30). *Kostnadseffektivitet* innebär att tillvägagångssättet ska vara ekonomiskt lönsamt och att mer resurser än nödvändigt inte ska användas för att nå det givna målet. Genom att jämföra vad målet i sig kostar eller vad olika insatser för att nå målet kostar och vad man får för denna

satsning kan man identifiera kostnadseffektiva insatser (Unemo, 2012, s.38). Produktivitet, mätt till exempel som produktionsvolym per arbetsstimma, är också en annan form av tvådimensionell effektivitet. Målet här är maximering av produktionsvolym och minimering av arbetsinsats (Unemo, 2012, s.38). Här definieras effektivitet som måluppfyllelse i förhållande till resursinsats eller kostnaderna och produktivitet som i prestationer.



Figur 1.1 Relationen mellan produktivitet och effektivitet, Källa: Unemo, 2012, s 36

Ett exempel på hur produktiviteten kan mätas är att titta på relationen mellan det som tillförs i processen (input) och resultatet (output) och hur detta förhåller sig till målet. TPS som har produktionseffektivitet som grund har också målet att vara kostnadseffektiva. Genom *just in time*, rätt komponent i rätt och *Jidoka* principen minska och eliminera slöseri och hinder i processen (input) är målet (output) att hålla produktionen slimmad. Effekterna mäts då i termer av tiden mellan produktionstillverkningen och leveransen till kunden och hur mycket resurser som går åt.

Den tredje och sista dimensionen som Hansson (2001) skriver om är *mångdimensionell effektivitet*, Pareto-effektivitet eller Pareto-optimalitet syftar till en effektiv tilldelning av resurser, nyttigheter i en grupp (Hansson, 2001, s.8). Pareto-effektivitet innebär att om en grupp skulle fördela nyttigheterna så skulle ingen kunna få mer utan att någon annan får mindre. Som ett exempel kan vi tänka oss fördelningen av inkomster på en fabrik. Anta att ägaren tjänar 200 000 kronor om året och hans fyra anställda tjänar 100 000 vardera. Om det är omöjligt för var en att tjäna mer utan att någon annan tjänar mindre är denna fördelning Pareto-effektiv. Är det möjligt att höja exempelvis anställdas lön utan att ägaren tjänar mindre är det inte Pareto-effektivt. Pareto-effektivitet har en central betydelse i ekonomisk analys då det enligt Hansson (2001) beskrivs som "ekonomins normativa standard". Enligt Pareto-kriterier kan man bedöma ekonomiska förhållanden utan att göra en jämförelse mellan människors välfärd och levnadsbetingelser (Hansson, 2001, s.8). Hansson menar då att man inte tar hänsyn till rättvisefrågor i denna bedömning.

Då begreppet effektivitet som synes inte är entydigt kan ovanstående redogörelse ses som en inringning av definitionen som operationaliseras i denna studie. Projektet REVA:s utgångspunkt i Lean-filosofin inbegriper en tonvikt vid kostnadseffektivitet och produktivitet, således en tvådimensionell effektivitet. Detta blir då en definition för

vidare läsning och en typ av effektivitet som kommer att undersökas inom Gränspolisens Skånes arbete.

3.2 Human asylprocess

Begreppet *human* används ofta och väl i den politiska retoriken och förekommer både i författningar, förordningar och offentliga handlingar. Begreppet används-, tillsammans med effektivitet och rättssäkert i den migrationspolitiska debatten men sällan definieras. På regeringens hemsida står det att: *Sverige ska ha en human asylpolitik och vara en fristad för dem som flyr undan förföljelse* (Internet1a). Vad är human och vad innebär en human asylprocess? Enligt Nationalencyklopedin (2013) definieras *human* utifrån en föreställning om en persons handlingar. *Human* är en person ”som visar respekt för medmänniskors värdighet och rättigheter” men också som ”människovänlig, mänsklig, människa”(NE, 2013). Det motsatta ordet, *inhuman* definieras som en person ”som kränker grundläggande mänskliga värden” (NE, 2013). Dessa definitioner skapar en förståelse för vad *human* betyder i generell bemärkelse men då syftet är att förstå hur effektivitet inom REVA förhåller sig till en human asylprocess är det nödvändigt att definiera vad *human* innebär i asylprocessen. Förståelsen för definitionen bygger således på NE:s definition men preciseras utifrån FN:s konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har ratificerat samt svensk lagstiftning om verkställighetsarbetet. Dessa dokument talar om vilka rättigheter som en human asylprocess syftar till att respekteras.

3.2.1 Rättighet som begrepp

Begreppet rättighet avser många företeelser och definitionen skiftar beroende på forskningstraditioner. Det finns två olika sätt att tolka rättighet: rättighet som att ett visst intresse skyddas eller rättighet som att skydda individers status som självständiga med förmåga att bestämma över sig själv, hur de vill leva och vad de vill göra. Dessa två uppfattningar ligger till grund för två dominerande teorier om rättigheter. *Intresseteorin om rättigheter* fokuserar på rättighet som en funktion att främja rättighetsinnehavarens intressen. *Viljeteorin om rättigheter* fokuserar på frihet och ser rättigheter som skydd för en persons självständiga och ”autonoma status genom att individer ges möjligheten att hävda sina rättigheter”, alltså skyddar individens förmåga att bestämma över sig själv, hur de vill leva och vad de vill göra (Spång, 2005, s.37-38).

Rättigheter implicerar skyldigheter. För att skydda individens rättigheter har staten en skyldighet att tillhandahålla institutioner som möjliggör att rättigheter ska kunna förverkligas. Staten är också förpliktad till att respektera individers rättigheter så som yttrandefrihet (Spång, 2005, s.37-38). Om en person har rätten att yttra sig är staten förpliktad att respektera denna rättighet och skydda individen mot rättighetsövergrepp.

För att rättigheterna ska kunna förverkligas är staten också skyldig att erbjuda institutioner som dels gör det möjligt för individen att kräva sin rätt mot exempelvis rättighetsövergrepp, dels de som krävs för att tillgodose individens behov av hälsa och sjukvård och utbildning (ibid).

Rättigheter kategoriseras in i två huvudkategorier: medborgliga och politiska rättigheter och sociala och ekonomiska rättigheter (Spång, 2005 s.39). De medborgliga (*civil rights*) och politiska rättigheterna inkluderas bland annat personligintegritet, likhet inför lagen, rättssäkerhetsgarantier, rösträtten, yttrande och organisationsfrihet. I de sociala och ekonomiska rättigheterna ingår bland annat rättigheter som rör arbetslivet, rätten till utbildning, hälso- och sjukvård, rätten till bostad. Då de sociala och ekonomiska rättigheterna ibland är knutna till medborgliga rättigheter baseras dessa rättigheter på vistelseprincipen i vissa länder. Detta innebär att personer som vistas varaktigt i en stat har rätt till sociala rättigheter så som arbetsmarknadsdeltagande. Dock så garanteras dessa rättigheter enbart till ett visst minimum (Spång, 2005 s.39).

Skillnaden mellan de sociala och ekonomiska rättigheterna gentemot de medborgliga och politiska rättigheterna är att de senare har starkare skydd eftersom de står inskrivna i staters författningar (Spång, 2005 s.41). De sociala och ekonomiska rättigheterna är till viss del också inskrivna men ses mer som mål att sträva mot. Detta innebär att medborgliga och politiska rättigheter är statens skyldighet och att sociala och ekonomiska rättigheter är mer som en förpliktelse (Spång, 2005 s.41). Skillnaden i denna rättsliga status och de förpliktelser dessa ger upphov till diskuteras oftast i benämningen av *positiv* eller *negativ rättighet*. De sociala rättigheterna ses som en positiv rättighet som kräver en aktiv handling från staten och ger en rätt att få något så som utbildning, boende och arbete. De medborgliga och politiska rättigheterna benämns som en negativ rättighet som inte kräver en aktiv handling men som ger individen rätt att inte bli förvägrad något, så som yttrandefrihet (Spång, 2005 s.42).

Sammanfattningsvis kan man säga att NE:s definition om begreppet *human* bygger på en person rättighet, både som negativa rättigheter och positiva rättigheter. Personen ska behandlas med värdighet och respekt för dennes rättighet. Detta innebär då att definitionen av en *human* asylprocess bygger på respekt för en individs rättighet. Men då rättighet innefattar två olika rättigheter, medborgliga och politiska rättigheter samt sociala och ekonomiska rättigheter är frågan vilken av dessa rättigheter som avses i förvaltningstexter och i politikens vision om en human asylprocess.

3.2.2 Mänskliga rättigheter och svensk lagstiftning

Den 10 december 1948 antog Förenta nationens generalförsamling (FN) en allmän förklaring som definierar de grundläggande mänskliga rättigheterna. FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter inleds med att ”Alla människor är födda fria och lika värde i rättigheter” (FN:s allmänna förklaringar om de mänskliga rättigheterna 2012). Med mänskliga rättigheter som utgångspunkt har en rad andra konventioner skapats. Några av de viktigaste konventionerna är *konventionen om medborgliga och*

politiska rättigheter (MP-konventionen) och *konventionen om de sociala och ekonomiska och kulturella rättigheterna* (ESK-konventionen) (1966), *konventionen om avskaffande av diskriminering av kvinnor* (1979), *förbud mot tortyr* (1984) och *om barns rättigheter* (1989) (Tønnes, NTG-asyl, 2006 s.13). De mänskliga rättigheterna gör ingen skillnad på medborgare och icke-medborgare då fokus ligger på generell mänsklighet snarare än på nationalitet. På så vis ger de mänskliga rättigheterna ett grundskydd för de asylsökande (Tønnes, NTG-asyl, 2006 s.13). De medlemsstater som åtagit sig att följa FN:s allmänna förklaringar är skyldiga att respektera och eftersträva mänskliga rättigheter. Om en stat bryter mot mänskliga rättigheter är det en internationell och global angelägenhet (ibid). FN:s människorättsliga råd som kontrolleras av FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), skapad av FN:s generalförsamling kontrollerar så att de mänskliga rättigheterna efterföljs.

Sverige har ratificerat de flesta av FN:s konventioner och är därmed förpliktad att respektera, skydda och tillgodose innehållet i dess rättigheter. Men för att de ska få effekt måste rättigheterna överföras till nationella rättssystem (Spång, 2005, s.106). Europeiska konventionen (Europakonventionen) är den mest regionala konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheter och grundläggande friheterna från år 1950. Europakonventionen är sedan 1995 införd svensk lag (SFS 1994:1219). Ett stadgande har införts i regeringsreformen som innebär att lag eller annan föreskrift inte får stridas med Sveriges åtagande (Hydén, 2011, s.34). Ansvaret för att de mänskliga rättigheterna inte kränks ligger hos regeringen samt den statliga och kommunala förvaltningen. Målet för regeringsarbetet är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna (Mänskliga rättigheter, 2013).

I Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna står det i artikel 2:

"Var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Ingen åtskillnad får heller göras på grund av den politiska, rättsliga eller internationella status som råder i det land eller det område som en person tillhör, vare sig detta land eller område är oberoende, står under förvaltarskap, är icke-självstyrande eller är underkastat någon annan begränsning av sin suveränitet." (Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, 2008)

Sammanfattningsvis så är den grundläggande funktionen av mänskliga rättigheter utifrån en svensk kontext att värna och skydda grundläggande rättigheter som alla individer har rätt till. Som beskrivits ovan så kan rättigheter uttryckas som negativa eller positiva. Avgörande i det här är då att rättigheter ska vara oberoende etnicitet, religion, eller nationell tillhörighet. I internationella förklaringar och avtal om mänskliga rättigheter har den asylsökande en status som rättighetsinnehavare och rättssubjekt. Det krävs således aktiva åtgärder från staten om dessa rättigheter inskränks. Vidare blir internationella konventioner och avtal gällande mänskliga rättigheter en måttstock (etisk

ramverk) för vad som anses vara en human asylprocess. Genom att hävda rättigheter som mänskliga istället för medborgerliga kan konventionerna ställas mot rättighetsinskränkningar eller kränkningar inom asylprocessen. De blir således ett etiskt ramverk för huruvida utförandet av verkställighetsarbete kan bedömas vara humant eller inte.

3.3 Svensk asylpolitik och nationell-lag

För att underlätta läsningen av denna studie inleds denna del med en kort och något förenklad beskrivning av de regler och lagar som tillämpas på svensk asylprocess. Sammanfattningen är avgränsad till att främst lyfta fram den delen av asylprocessen, nämligen regelverk kring verkställighetsarbetet som är relevant för studiens frågeställning.

Sverige har förbundit sig att följa och införa Genèvekonventionen även kallad för flyktingkonventionen i svensk lag (Rosengren, 2009 s.45-50). Anvisningar om hur konventioner ska tolkas, vilka kriterier som gäller för flyktingskap samt hur de asylsökande ska bemötas och behandlas finns beskrivet i utlänningslagens förarbeten och i FN:s flyktingkommissariat UNHCR:s handbok (ibid). I Utlänningslagen redogörs vilka personer som bedöms som flyktingar där graden av skyddsbehov är vägledande för vilket bemötande de har rätt till (Öberg 1994, s.18). Enligt flyktingkonventionen, EU:s regler och utlänningslagen definieras två kategorier som har rätt till asyl i Sverige: *flykting* och *skyddsbehövande*. Med *flykting* avses tredjelandmedborgare som med välgrundad anledning söker skydd för förföljelse på grund av ras, nationalitet, politisk åskådning eller tillhör en grupp som befinner sig utanför det land där denne är medborgare (Prop. 2009/10:31, s.87). I svensk lag förekommer ytterligare en kategori, övriga skyddsbehövande som kan få skyddsstatus och asyl. Detta är personer som anses vara i behov av skydd. Utöver dessa tre kategorier kan en person som inte anses vara i behov av skydd ändå få stanna i Sverige på grund av *synnerligen ömmande skäl* enligt utlänningslagen, 5 kap 6§. Personer som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande på grund av synnerligen ömmande skäl har rätt att vistas i Sverige under tiden de får sitt ärende prövat. I övriga fall ska en person ha beviljats uppehållstillstånd före inresan (SOU 2009:60, s.46).

En person som befinner sig i Sverige mer än tre månader ska som regel ha ett tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. Undantag för kravet på uppehållstillstånd gäller EES-medborgare (SOU 2009:60, s.45). Enligt svensk lag och andra Schengen-staters lag får inte person som söker asyl själv välja land. Dublinförordningen innebär att asylärendet ska prövas i det land till vilket den asylsökande kom först. I denna förordning anges också vilka medlemsstater som är skyldiga att pröva en asylsökande. Sverige kan neka att pröva asyl för person som har vistas i ett annat land och ansökt eller kunde ha ansökt om asyl innan denne kom till Sverige. Personen får då avvisning som ska genomföras omedelbart (Prop. 2009/10:31, s.215).

3.3.1 Svensk lagstiftning om verkställighetsarbetet

En ansökan om asyl eller uppehållstillstånd leder antingen tillbeviljat uppehållstillstånd eller avvisnings- eller utvisningsbeslut¹. Beslut om avvisning kan överklagas inom tre veckor och kan verkställas endast när det har vunnit laga kraft, det vill säga när det har blivit juridiskt bindande. Beslut kan överklagas till migrationsdomstolen och migrationsöverdomstolen². En person som har fått avvisning enligt 8 kap. 1§ och 2§ eller utvisningsbeslut i enlighet med vad som föreskrivs i 8 kap. 7§ och 7a§ samt 8§ UtIL förväntas att respektera beslutet och lämna landet självmant. Person med avvisningsbeslut får en tidsfrist på fyra veckor och person med utvisningsbeslut har två veckor på sig att lämna landet enligt 8 kap. 18a§ UtIL. Vid ärenden, då personen vägrar att följa avvisnings- eller utvisningsbeslut har Migrationsverket rätt att överföra ärendet till Polismyndigheten för att verkställa beslutet enligt 9 kap. 10§ UtIL. Om personen inte lämnar landet innan tidsfristen för frivilligt återresande har löpt ut ska beslutet förenas med återreseförbud på lägst ett år enligt 8 kap. 19a§ UtIL. Avvisningsbeslut fattade i enlighet med Dublinförordningen utgör undantag då verkställighet av dessa ärenden måste ske omedelbart och i kontrollerad form. En avvisning eller utvisning anses vara verkställd när personen har lämnat landet enligt 12 kap. 21§ UtIL. Beslut om avvisning och utvisning slutar gälla, dvs preskriberas efter fyra år från och med den dagen det vann laga kraft eller när återreseförbudet har upphört enligt 12 kap. 22§ UtIL. Dublinförordningen slutar gälla om en person vistas mer än 18 månader i ett nytt land. Personen kan då söka asyl på nytt och Migrationsverket får pröva ärendet på nytt.

I samband med Sveriges medlemskap i Schengensamarbetet kan Polisen genomföra en inre utlänningskontroll. Sverige blev medlem i detta samarbete år 1998 och när gränskontrollerna mellan Schengenmedlemmarna avskaffades så ökade kravet på en mer effektiv inre utlänningskontroll (Hydén och Lundberg 2004, s.55). Enligt 9 kap. 9§ UtIL är en person skyldig att på begäran uppvisa pass eller andra handlingar som bevisar att han har rätten att vistas i Sverige. I rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll står det: *när utlämning kontrolleras är det viktigt att han eller hon behandlas med humanitet och värdighet* (RPSFS 2011:4, s.1). På Polisens hemsida står det: *En inre utlänningskontroll får aldrig ske enbart på grund av en persons utseende, språk eller namn* (Polisen, 2012). En sådan kontroll skall alltså förutsätta att den enskilde Polismannen gjort iakttagelser som bygger på tillförlitlig information om personen eller på spaningsuppgifter. Även i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut skall personen som är omhändertagen av Polisen behandlas med humanitet och värdighet. Arbetet skall präglas av rättsäkerhet och med respekt för individens rättighet. Den tjänsteman som eskorterar personen är ansvarig för att personen behandlas på sådant sätt (RPSFS 2011:4, s.3).

¹ Se Bilaga2, Bild 1 svensk asylprocess för tydligare bild av processen

² Se Ordlista, i början av uppsatsen, skillnaden på avvisnings- och utvisningsbeslut

4 Analys

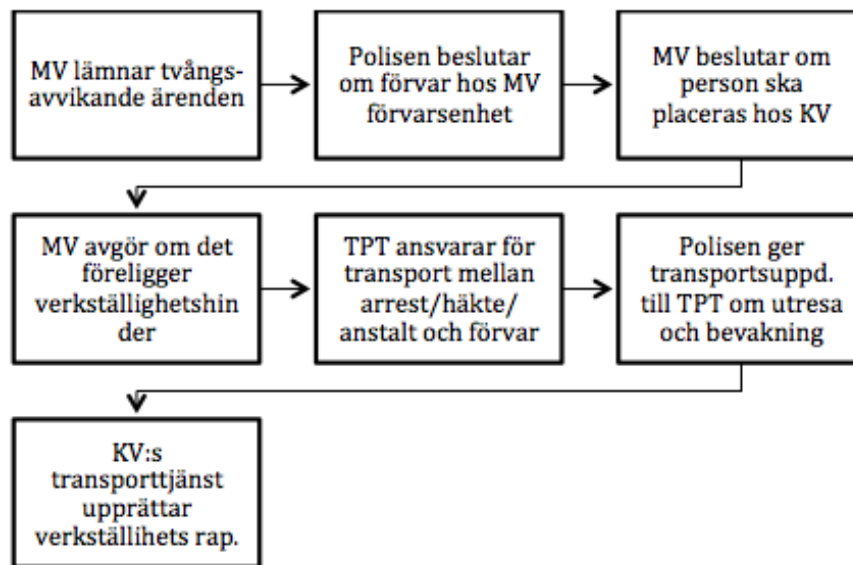
När beslut om avvisning eller utvisning har fattats och en person avviker och inte är anträffbar får ärendet lämnas över till Polismyndigheterna som ska verkställa beslutet. Nedan kommer en redogörelse om hur projektet REVA med grund i Lean filosofin effektiviserar denna process. Analysen är uppdelad två delar. I den första delen utgör tre huvudsnitt: REVA, Resultat av REVA1 och REVA2 och den andra delen utgör analys av intervjuerna.

4.1 REVA

Verkställighetsarbetet har sedan många år tillbaka varit en prioritetsfråga i Migrationsverkets, Kriminalvårdens och Polisens regleringsbrev. De problem som har betonats är att processen gällande verkställighetsarbetet är ineffektiv (Projektplan, 20, 2012, s.2). Ungefär hälften av de asylsökande som har fått ett avvisning- eller utvisningsbeslut från Migrationsverket lämnar landet frivilligt (Projektplan, 2012, s.10). Den andra delen utgörs av tvångs- och avvikandeärenden som Polisen ansvarar för. Då frågan om dessa ärenden fick aktualitet i respektive myndighets regleringsbrev år 2009, beslutade Rikspolischefen, Generaldirektörerna för Migrationsverket och Kriminalvården att tillsammans genomföra en processöversyn av verkställighetsarbetet.

De tre myndigheterna, Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården har olika ansvarsuppgifter och områden i verkställighetsprocess³. Polisens huvudsakliga uppgifter är bland annat att: Utföra ID-arbetet för tvångsärenden och avvikna , att besluta om tvångsåtgärder , såsom förvar, att hantera ärenden, tvångsärenden och avvikna från Migrationsverket samt handräckning vid transport av förvarstagna personer. Samverkan i verkställighetsarbetet mellan de (Pekka m.fl, 2010, s.7) olika myndigheterna visas i figur 1.2.

³ Se Bilaga2, Bild2, Ansvarsfördelningen i verkställighetsarbetet mellan de tre myndigheterna.



Figur: 1.2

När Migrationsverket har genomfört handläggning om det föreligger verkställighetshinder i ärendet och beslutet fortfarande kvarstår, om att personen ska lämna landet har ärendet vunnit laga kraft. Det problem som lyfts fram i regleringsbrevet år 2009 är att processen mellan Migrationsverket (MV), Polisen och kriminalvården (KV) är ineffektiva (Pekka m.fl, 2010, s.8). I samband med vad som föreskrivs i regleringsbrevet år 2009 om en gemensam analys av verkställighetsarbetet fick de tre myndigheterna tillsammans med en konsultfirma, McKinsey och Company uppdraget att genomföra en översyn av processen. En förstudie, som fick namnet REVA1 (Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete) startades år 2010-04-01 fram till 2011-03-31. Syftet med REVA1 var att skapa en översyn och kartlägga samt analysera verkställighetsprocessen, från myndighetskontakt till utresa. Genom att kartlägga verkställighetshinder identifierades problemområden och möjligheter till förbättringar som lades som underlag för förbättringar och gemensamma åtgärder hos respektive myndighet (Projektplan, 2012, s.2-3).

McKinsey och Company genomförde en detaljerad kartläggning som avsåg volymer och ledtider per ärendekategori. Ärendegenomgång av 233 ärenden från 10 Polismyndigheter då fokus log på ärendeinformation, ärendekategori, händelser, datum och hur ärenden avslutades genomfördes. Av 233 ärenden var den genomsnittliga tiden, från överlämnande till avslut 320 dagar. 110 dagar av 320 gick till Migrationsverkets återvändandearbete (Pekka m.f., 2010, s.11). 210 dagar gick till ärenden om tvång och avvikande som överlämnats till Polisen.

Även vistelsetiden under återvändandearbetet har fördelats på olika former av boenden så som förvar, uppsikt, häkte och vård för beräkningar av dygnskostnader. En person som är i förvar kostar 2700 kr, i häkte 1000-2000 kr, inom psykvården 6000-7000 kr och under fri/under uppsikt 260 kr per dygn (Pekka m.fl., 2010, s.12). De sammanlagda kostnaderna för verkställighetsarbetet för de tre myndigheterna uppgår till ca 1,5

miljarder kronor varav den totala för vistelsetiden under återvändandet uppskattas till 510 mkr under år 2009 (Pekka m.fl, 2010, s.8-12).

Ett av de förslagen som lyftes fram i REVA1 var att testa de lämpliga förbättringsmöjligheterna i projektform. Förändrade arbetsmetoder kunde då kartläggas, följas upp och anpassas till följande myndighet i verkställighetskedjan. Utifrån REVA1 framställdes 12 förbättringar som främst syftar till att korta ner ledtiderna och använda resurser på ett effektivt sätt. Bland 10 av de 12 förslagen som lyfts fram, framgår det tydligt att den ekonomiska potentialen i den nya strukturen och effektiviseringen är stor (se bilaga 3). En kostnadsreduktion på 325, ± 80 miljoner kr skulle spara in och 1 300 verkställigheter skulle kunna möjliggöras (Pekka m.fl, 2010, s.23).

4.1.1 Pilotprojektet, REVA2

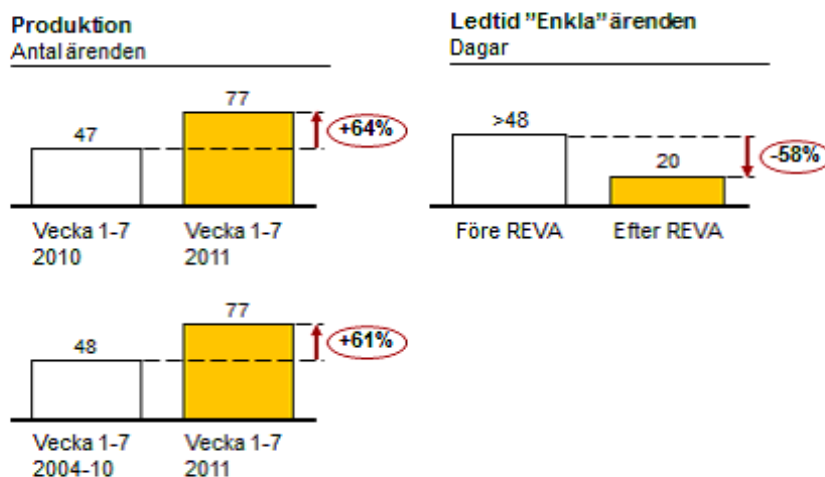
REVA2, startades den 1 november 2010 i syfte att praktiskt testa de olika förbättringsförslagen som lyftes fram i samband med förstudien, REVA1. Polismyndigheten Skåne och Migrationsverkets förvaltningsenhet i Malmö blev de första myndigheterna att prova arbetsmetoden i pilotprojekt.

I pilotprojektet skapades ett arbetssätt och utveckling av verkställighetsarbetet i linje med Lean-principer, *Just in time* och *Jidoka*. Genom att använda en *värdeflödesanalys* som metod identifierades allt som hämnar, stör eller försämrar flödet i verkställighetsprocessen. Dessa försöktes elimineras och genom att använda rätt komponent på rätt plats i produktionen skulle resurser hanteras på ett bättre sätt. Hinder, såsom aktiviteter som inte anses ge värde skulle minimeras och elimineras samtidigt som aktiviteter som ger värde behålls och förstärks. Värdet bedöms utifrån kunden-/klientens-/uppdragsgivarens behov då anledningen till att verksamheten existerar utgörs utifrån dennes behov (Pekka m.fl, 2010, s.28).

Syftet och komponenterna i det nya arbetssättet är: syfte och målsättningar, verksamhetsprocesser, ledning och system samt kultur och beteende. Inom ramen för dessa fyra hörnstenar finns principer som är uppbyggda utifrån Lean-metoden. Det avgörande för det nya arbetssättet är att medarbetarna själva inkluderas i utformningen då de själva drar den framåt (Projektplan, 2012, s.5). Det nya arbetssättet utgörs av specifika mål om verkställighet men även gemensamma mål för de inblandade myndigheterna. Verktyg så som tavla med synligt nyckeltal som visar antal verkställigheter och ledtider per kategori används. Produktivitet, antal verkställda enheter (ärenden) är lika över hela landet men lokala förutsättningarna samt möjlighet till coaching ska finnas (Projektplan, 2012, s.28-29). Ärenden som inkommer ska kategoriseras in i ”svårt” ”medelsvårt” och ”mycket lätt” inom en vecka. Verktyg så som färdigutformade mallar ska användas vid överlämning från Migrationsverket och kompletteras med kort telefonsamtal (ibid). Under kultur och beteende lyfts det fram att det föreligger juridiska restriktioner som utgör hinder i processen men genom att integrera Polisens värderingar i det nya arbetssättet och genomföra gemensamma

diskussioner i teamet om hur Polisens värderingar får konkret betydelse i vardagen reduceras variation i hur vi ”är”.

Det nya arbetssättet ska framställas i en handbok som fortfarande finjusteras och som inte är tillgängligt idag. Men resultatet av REVA2 har varit mycket framgångsrikt då antalet verkställda ärenden har ökat och ledtiden har minskat. Resultat var som störst inom Polisen då korta ärenden sänktes med hälften och med en produktivitetsökning på 60 % (Projektplan, 2012, s.5).



Figur: 1:3 källa: Projektplan, 2012, s. 5

I produktionen, antal ärenden så kan det utläsas att sedan REVA2 införts så har antalet verkställda ärenden ökat med 64 % mellan 2010, vecka 1-7 till 2011, vecka 1-7. Samtidigt så visar det också att ledtiden, från det att processen startar till att det är avklarat har minskat med 58 % (Projektplan, 2012, s.5).

Resultat från pilotprojektet ämnar leda till ett nytt arbetsätt som ska utvärderas och implementeras vid alla Polismyndigheter och samtliga förvaltningsenheter i landet. Det nya arbetssättet, REVA3 som avser implementeringsfasen kommer att förändra och påverka flera aspekter som arbetssätt, ledning, kommunikation, återkoppling, samarbetsformer i den del av asylprocessen som avser verkställighetsarbetet. REVA3 som påbörjades 1 januari år 2012 och som implementeras i alla Polisenheterna i Sverige fram till 30 juni 2014 pågår (Projektplan, 2012, s.4).

4.2 Resultat och analys av intervjuerna

Då syftet för denna studie är att diskutera och analysera hur effektivitet i REVA förhåller sig till en human asylprocess har tre intervjuer genomförts med respondenter från Gränspolisens i Skåne och en intervju med en respondent från Asylgruppen Malmö.

Syftet med intervjuerna är att få en djupare förståelse för vilka idéer som ligger till grund för projektet samt samla in information kring ämnet. Syftet är också att förstå hur effektivisering av verkställighetsarbetet funkar praktiskt och hur det påverkar ”Annas” arbete kring gömda flyktingar. Intervjufrågorna är uppdelade i fyra kategorier (se bilaga2) och kommer därför att kategoriseras här nedan på samma sätt. Intervjusvaren kommer delvis att citeras och sammanfattas för att återkoppla till studiens teori. Nedan kommer jag att redogöra och analysera respondenternas svar som en del av den empiriska undersökningen.

Projektet REVA

På frågan om vad REVA är, svarade respondenterna att det är ett sätt att effektivisera handläggningstiderna, från det att ansökan lämnas in hos Migrationsverket till det att ärendet med person som har fått avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs. Peter Norén menar att ”papperna ska inte ligga stilla i en hög och vänta, utan det ska vara en process som löper hela tiden”(Norén, 2013). Kristina Hallander Spångberg menar att ”REVA handlar om [att]det ska vara rättssäkert och det ska gå så fort det går helt enkelt”(Hallander Spångberg, 2013). Samtidigt så beskriver ”Anna” från Asylgruppen Malmö projektet som ett sätt ”[...] att effektivisera deportationer, verkställande, ska jag vara hårt så är det väl ett sätt att städa Sverige ifrån oönskade individer” (”Anna”, 2013).

Den allmänna debatten har bland annat lyft frågan om Polisens metoder om ID-kontroll på cykel- och tunnelbanor på personer som har en annan etnisk bakgrund. Detta har skapat starka reaktioner bland medborgare. På frågan om varför REVA har skapat så starka reaktioner bland medborgarna och i media svarade Kristina Hallander Spångberg att de arbetar med ett område som väcker starka känslor och att detta kan vara en av orsakerna.

[...] det finns ju en, [sic!] många som engagerar sig för personer som har fått ett negativt beslut naturligtvis, och jag tror att det är därför som det har blivit, just på grund av att det finns så mycket känslor i migrationspolitik, plus att om man tittar på de inre mindre utlänningskontrollerna så är det ju faktiskt utlänningar som ska kontrolleras, det är inte svenska medborgare, de får inte kontrolleras, och det är ju helt omöjligt att veta om en person är svensk medborgare eller utländsk medborgare innan man har kontrollerat [...] (Spångberg 2013).

Å andra sidan menar Tommy Petersson att media och medborgarna var positiva till effektiviseringen av verkställigheten när projektet infördes och antalet verkställda ärenden hade ökat med 25 % ”men efter ett tag så gick det över till att det inte var bra att vi verkställde och ökade och blev mer effektiva”. Media började då beskriva projektet som ett nytt arbetssätt som skulle införas hos Polisen och som skulle gå ut på ID-kontroll på personer med en utländsk bakgrund. Media skapade då en bild som inte är förenligt med Polisens metoder då Polisen ”[...] inte cykel-kontrollerar utan det ligger hellre här inne i organisationen, den här effektiviteten är för myndigheten så att säga” (Petersson 2013).

4.2.1 Effektivitet

Som ovan skrivet så har Lean-metoden genomsyrat den offentliga förvaltningen sedan i slutet av 1980-talet. Både inom sjukvård och kommuner har metoden införts och nu hos gränspolisenheter i Sverige. Den effektivitetsdimension som verkställighets arbetet avser kan förklaras utifrån den tvådimensionella effektiviteten. Detta innebär att fokus ligger på kostnadseffektivitet och produktivitet. Beslutet om att verkställighetsarbetet ska effektiviseras kom från regeringen och beslutet om att arbetssättet skulle baseras på Lean-metoden kom från rikspolischefen.

Tommy Petersson menar att tvångsärenden och avvikande kostar resurser och effektiviseringen av ledtiderna och elimineringen av slöseri skapar en kostnadseffektiv verksamhet. Det viktiga i det nya arbetssättet är att ”Att ärendet inte ligger och kostar resurser” menar Petersson (Petersson, 2013). Som ovan skrivits så har förstudien främst syftat på att öka verkställigheten och spara in resurser på onödigt slöseri och Peter Norén beskriver kostnaden av gömda flyktingar så här:

[...] varje dag den personen befinner sig i landet kostar ju faktiskt pengar för samhället, det är skola, omsorg, vård och utav bidrag och pengar alltså mat och allt. Boende och allt och det bekostas ju av våra skattemedel och kan man då förkorta den här processen men kanske bara en dag eller två dagar så har man ju vunnit mycket pengar för det som många som har negativa beslut., så det var mycket som kostnaden som också tittar på (Norén 2013).”

”Anna” å sin sida berättar om att de personer som hon är kontaktperson åt, som lyckas gömma sig från verkställigheten, inte har pengar till varken mat eller bostad. Asylgruppen som hon är aktiv i arbetar med att hjälpa dessa människor med bland annat husrum (”Anna” 2013).

4.2.2 Arbetssätt

Effektiviseringen av verkställighetsarbetet har inneburit effektivisering av två områden. Det första är Polisens arbetssätt i handläggning av ärenden där effektivitet kommer inifrån organisationen. Det andra sättet är målet att öka verkställigheten genom att exempelvis efterlysa personer som har avvikit. Den metod som mestadels har använts är ID-kontroller på arbetsplatser där Polisen tror att personen befinner sig.

Norén förklarar exempelvis hur arbetet har effektiviserats genom att ärenden kategoriseras in i tre områden. Kategori ett, eller lätta ärenden utgörs av personer som har pass och resehandlingar. Kategori två utgörs av personer som saknar pass och som inte har några resehandlingar men vars identitet är klar lagd ”vi vet vem vi har att göra med och egentligen så är det att vi ska ha tag på utlänningen och sen kan vi boka en flygbiljett” (Norén, 2012). Då måste utredaren ta kontakt med ambassaden som har en handläggningstid på en till två månader. Dessa ärenden klassas då som medelsvåra. I kategori tre, svåra ärenden utgörs av personer som varken har pass eller resehandlingar

och som inte har en fastställd identitet och dessa ärenden kategoriseras som svåra ärenden. Den kan vara ett svårt land också.

Det kanske är verkställighet som går till Nordafrika, det kanske är till mellanöstern, Libanon har vi svårt med, Iran har vi jättesvårt att verkställa till, av olika anledningar, och då tycker vi att det är ett svårt ärende för då ser vi att vi kan inte få iväg den här personen inom två tre månader och då tycker vi att det är svårt ärenden, och utlänningskontrollen kanske inte vill medverka, han vill inte verkställa, han berättar inte vem han är. Och då kanske den personen gömmer sig” (Norén, 2013)

På frågan om hur Polisen hittar personer i kategori tre svarade Tommy Petersson att de först skickar ut kallelse och om personen inte dyker upp efterlyser dem personen och att personen hittas på så vis, men i samband med effektiviseringen har Polisen fått mer tid till att genomföra ID-kontroller på arbetsplatser.

Jag har ingen statistik men jag kan tänka mig att det har ökat en del och man läser i efterhand var dem här personerna utnyttjas, små pizzerior, tvättar osv. så har man hittat ganska många på det sättet. Och där det finns tips om personen ska uppehållas så kanske man har mer tid att bevaka en sådan plats länge än man hade innan än att bara knacka dörr (Petersson, 2013)

På frågan om hur projektet har förändrat Asylgruppens arbete kring gömda flyktingar svarade ”Anna” att det har blivit en ökad inre gränskontroll.

[...] Jag märkte efter att jag hade gått med hur det började komma mer och mer information till mig om att det var Poliskontroller [...] på olika ställen och personen som jag är kontaktperson till råkade ut för det och han som blev gripen på [Malmö Högskolas] biblioteket och så Ali som man betalade flera miljoner för ett flygplan för att frakta tillbaka honom.[...] Och jag tycker att när jag har pratat med andra aktivister som har varit aktiva längre än vad jag har så tycker jag ändå att dem har indikerat liksom att det finns, det har blivit mer (”Anna” 2013).

På frågan om Polisens metoder, då främst effektiviseringen av processen har påverkat ”Annas” arbetssätt svarade ”Anna” att det inte påverkar henne personligen men att det har påverkat den personen som hon är kontaktperson. Men samtidigt så anser Anna att det påverkar henne på ett sätt då hon ”[...] blir känslomässigt involverad för jag har relationer och band till personen som [...] det här projektet vill komma åt på något vis.” (”Anna”, 2013).

4.2.3 Human asylprocess

En effektivisering av verkställighetsarbetet skapar en ökad inre utlänningskontroll som i sin tur innebär att sökandet efter gömda flyktingar ökar. På frågan om hur effektivitet förhåller sig till en human asylprocess svarade Tommy Petersson:

Polisen ska respektera andra myndigheters beslut, och det är många andra myndigheters beslut som vi måste verkställa. Man kan inte jobba som Polis om man ska sitta och värdera ett ärende som kommer in och granska om det är rätt beslut eller inte, och är det rätt beslut så agerar jag och är det inte rätt beslut så lägger jag det på en hög och gör inget åt de, alltså det går inte det är oerhört rättsosäker, och direkt tjänstefel. Men så är det i alla länder, alla kan inte få stanna och alla kan inte vara kvar (Pettersson, 2013).

”Anna” uttrycker det så här:

Papperslösa är ju människor som du och jag, som vill saker med sina liv. Det är som jag ser det, det kanske inte är egentligen det som Sverige som stat eller som politikerna vill, men i slutändan så handlar det ju om att vi är med och reproducerar en obalans i världen som ger privilegier till dem som redan är privilegierade, för en ungdom i Afghanistan liksom, vad har den för rätt när den tar sig hit? (”Anna” 2013).

Dem tre respondenterna från Gränspolisens Skåne uttrycker effektivitet i verkställigheten som en nödvändighet då personer som avviker kostar samhället ekonomiska resurser. Med det nya arbetssättet skapas en kostnadsreduktionen och fler verkställda ärenden samtidigt som verkställighetsarbetet, processen är human då personer slipper vänta allt för länge för att återvända hem. Utifrån ”Annas” perspektiv så är utgångspunkten för Lean-metoden inhumant då effektivitet mäts i termer av antal individer, ärenden som har verkställts. ”Anna” ser REVA som ett sätt att avhumanisera personer som har fått avvisning eller utvisningsbeslut. Det är inhumant att låta personer med avvisning- och utvisningsbeslut att återvända om de inte vill eller kan återvända. Intervjuerna visar således att frågan om vad human asylprocess avses med i verkställighetsarbetet är oklart. Å ena sidan så är det inhumant att låta personer vänta allt för länge på att återvända hem och å andra sidan så är det inhumant att tvinga personer som inte vill eller kan återvända hem. Effektivitet och human asylprocess ses som två motpoler i intervjuanalysen. Sammanfattningsvis så är effekterna av effektiviseringen i verkställighetsarbetet, utifrån empirin och intervjuerna, att den inre utlänningskontrollen och uppsikten av personer med avvisnings- och utvisningsbeslut har ökat. Exempelvis så säger Kristina Hallander Spångberg att ID-kontrollerna är nödvändiga för Polisens arbete. Detta för att hitta personer som har avvikit men det är svårt att se skillnaden på medborgare och icke-medborgare när ID-kontroll genomförs. Samtidigt så menar Tommy Pettersson att Polisen inte genomför ID-kontroller på vem som helst utan det måste föreligga spaningsinformation om att personen befinner sig på ett visst ställe för att kontroll ska genomföras. Både på Polisens- och Regerings hemsida beskrivs det tydligt och väl om att ID-kontroll aldrig får baseras på en persons hudfärg, ras eller etnicitet. Det är upp till den enskilde Polismannen att veta vilka som är medborgare och vilka som är icke-medborgare.

5 Diskussion och slutsats

Frågan om hur effektivitet i projektet REVA förhåller sig till en human asylprocess är inte lätt att besvara. Dels så framgår det i teoriavsnittet att definitionen av human asylprocess inte är enhetlig utan snarare svårdefinierad. Dels så är effektivitet ett mångfacetterat begrepp som innehåller många olika dimensioner. Men för enkelhetens skull och för att möta diskussionens centrala fokus så har jag valt att utgå utifrån den effektivitet som avser kostnadseffektivitet och produktivitet som beskrivs i teoriavsnittet och som Lean-metoden bygger på. För att ringa in vad som avses med human asylprocess så har operationaliseringen byggts utifrån FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Avgörande för att mänskliga rättigheter är att individer ska respekteras och att rättigheterna ska vara oberoende av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politik.

Att det inte finns en entydig definition av vad human asylprocess avser i bland annat författningar, offentliga tryck men även inom forskningen är problematiskt, både för den regering som strävar för en human asylpolitik, men även för personer som kommer till Sverige för att söka asyl. Det är problematiskt även för tjänstemän som arbetar utifrån denna föreställning om hur asylprocessen bör vara. Att definitionen inte är tydligt skapar utrymme för subjektiv tolkning av vad humant innebär, vilket skapar svårigheter för den som vill kräva en human process, likväl som det blir svårt att utkräva ansvar när felaktigheter begås. I analysen av intervjuerna med respondenterna från Gränspolisens Skåne framgår det att humant i verkställighetsarbetet ses som maximering av antal verkställda ärenden. Detta för att det anses vara inhumant att låta personer med avvisning och utvisningsbeslut att vänta på att återvända. Någon annan diskussion kring begreppet lyfts inte utan snarare framstår denna tolkning som den referenspunkt som verkställighetsarbetet bedöms utefter. Om denna tolkning utgör en grund för effektiviseringen av verkställighetsarbetet skapar detta flera problem som inte kan förbises. Även om effektivitet kan vara en komponent i en rättssäker arbetsprocedur så finns problemen i flera led: dels om själva asylprocessen inte kan garanteras vara rättssäker eller human, dels om metoderna för effektivt verkställighetsarbete skapar inhumana levnadsförhållanden både för personer som skall avvisas och personer som på något sätt *liknar* dessa och därför blir föremål för Gränspolisens metoder. Respondenten från asylgruppen pekar exempelvis på hur Polisens inre utlänningskontroll skapar ständig oro för personer som inte vill återvända. Här framstår en tydlig motsättning.

De motstridiga tolkningarna för vad som avses med human asylprocess kan exemplifieras med Polisens arbete med inre utlänningskontroller. Det är då upp till den enskilde Polisen att bedöma vem som är medborgare och icke medborgare när denna ska hitta personer i kategori 3, svåra ärenden. Uppdraget ger utrymme till subjektiva tolkningar av beteende och utseende. Även om det finns föreskrifter, lagar och författningar om att personer inte bör diskrimineras på grund av deras hudfärg eller

språk är det svårt att efterleva dessa föreskrifter när effektivitet ges stor prioritering. Effektivitet kan alltså sägas vara målet som helgar medlen. Kontroller får göras vid grundad anledning att anta att en person saknar rätt att uppehålla sig i landet eller annan särskild anledning till kontroll. Det innebär frihet för Polisen att uppehålla och avkräva legitimation från ett obegränsat antal människor i jakt på efterlysta. I media har under det senaste året rapporterats om personer som känt sig utsatta för diskriminering då de trots medborgarskap eller uppehållstillstånd har kontrollerats av Polisen på grund utav sin hudfärg, hårfärg, för att de bär slöja etc. Detta är en tydlig signal om att det finns diskriminering inbyggt i Polisens effektiviseringsarbete, vilket måste ses som en direkt motsats till *humant* baserat som mänskliga rättigheter.

När den offentliga förvaltningen använder metoder inspirerade från den privata sektorn är det också nödvändigt att precisera termer och begrepp som används. Inom Lean-metoden ligger fokus på kunden-/klientens-/uppdragsgivarens önskemål. Likaså i projektet REVA. I teorin framgår det att vad som anses vara slöseri i processen bedöms utifrån kunden och mottagarens behov. Det framgår även att anledningen till att verksamheten existerar utgörs av densammes behov. Hur förstår vi detta inom arbetet med REVA? I detta fall har den beställande Kunden/klienten/uppdragsgivaren varit regeringen men då dessa väljs utifrån medborgarnas vilja är frågan om det är medborgarna som är ytterst ansvariga att bedöma resultatet? Men samtidigt som man uttrycker att verksamheten existerar utifrån kundens behov så kan vi också fråga oss vem det är asylprocessen behandlar, om kunden i det här fallet egentligen inte är den asylsökande? I översättningen av Lean från privat sektor till offentlig måste vi alltså ta reda på Vem som ska bedöma den, och vems bedömning som ses som relevant. Vidare forskning om området är således viktigt.

6 Referenser

- Beckman, Ludvig, 2005, *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus förlag. 116 s
- Bergström, Järliden Åsa- Pia, Pernodd, Bob - *Inledning och sammanfattning*. i/in A - Statskontoret (Red/ed.), 2012 *Om offentlig sektor, Den effektiva staten – En antologi från statskontoret*, (7-15) Normalmstryckeriet
- Esaiasson, Peter, et al, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik. (3:e uppl.)
- Hansson, Sven Ove, *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys – Rapport till expertgruppen för studier i offentlig etik*, 2010-06, Hämtad: 2013-05-14 Tillgänglig: URL Kontext <http://www.regeringen.se/content/1/c4/38/23/bb8b8616.pdf>
- Hydén, Håkan, 2011, *Olika perspektiv på Mänskliga rättigheter*. i/in A- Staaf, Annika, Zander, Lars, (Red./ed.) *Mänskliga rättigheter i svensk belysning*, (s.23-53). Malmö: Liber AB
- Hydén, Sophie och Anna Lundberg, 2004, *Inre utlänningskontroll i Polisarbete – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*. Doktorsavhandling i IMER/Etnicitet, Malmö Studies in International Migration and Ethnic Relations No 1. Malmö: Malmö högskola.
- Modig, Niklas, Åhlström, Pär, 2011, *Vad är Lean- En guide till kundfokus och flödeseffektivitet*. Stockholm: Stockholm School of Economics Institute for Research.
- Modig, Niklas, 2010, *Vad är Lean? i/in A – Åhlström, Pär, Verksamhetsutveckling i Världsklass*, (s. 165-189), Malmö: Holmbergs AB
- Pekka, Annala, Lindvall, Emelie, Lepistö, Marko – *Pekka m.fl. – Projekt REV*, nummer 2010-111-28661, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, 2010-11-18
- Projektplan, *REVA del 3: Implementering och delprojekt*, reviderad version, nummer 20, EF-nummer: R15-009, Migrationsverket, 2012-06-11,
- Rosengren, Anette, 2009. *Vinna eller Försvinna – om flykt, asyl och hjälpare*. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Spång, Mikael, 2005, *Det moderna demokratiidealet*. Lund: Studentlitteratur
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber. 296 s.

Tönnes, Lisa, NTG-asyl och integration, 2006, Nr 2, "En värdig levnadsstandard"
Asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter, 2006, Asylmottagande i fokus, Solna:
Åtta.45 Tryckeri AB

Unemo, Lena, 2012, *Teori och forskningsläget*. i/in A – Statskontoret (Red./ed.), *Om offentlig sektor, Den effektiva staten – En antologi från statskontoret*(s. 15-50). Normalmstryckeriet

Öberg, Nils, 1994, *Gränslös rättvis eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemmen i välfärdsstaters invandrings- och invandrapolitik*, Göteborg: Graphics System AB

Riksdagstryck/Svensk författningssamling

Proposition 2009/10:31. *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*. Stockholm: Justitiedepartementet

Risikpolisstyrelsens författningssamling 2011:4, FAP 273-1, 2011-06-17, PDF

SFS 2005:716. *Utlänningslagen*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SOU 1999:77, 1999, *Demokrati och medborgarskap*, Aronsson, Peter: ör: Erik Amnå, Stockholm

Svensk författningssamling 2005:716, 2005-09-29, Justitiedepartementet L7 Hämtad 2013-05-09, Tillgänglig: URL Kontext http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/#K12

Elektroniska källor

Asylgruppen Malmö, hämtad 2013-05-21 Tillgänglig: URL Kontext, <http://www.malmofristad.se/undersidor/asylgruppen.html>

Flyktinggruppernas Riksråd - FARR, Europeiska Flyktingfonden, 2011-06-13, hämtad 2013-05-21 Tillgänglig: URL Kontext, http://www.farr.se/files/GodaRad/GR_svenska_2011.pdf

FN, *Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna*, Världighet och rättvisa åt alla 1948-2008, hämtad 2013-05-21 Tillgänglig: URL Kontext <http://www.fn.se/PageFiles/7177/Allmanforklaringomdemanskligarattigheterna.pdf>

Nationalencyklopedin (NE). (2013) *Human*. Hämtat: 2013-05-08 Tillgänglig: URL Kontext. http://www.ne.se/sve/human?i_h_word=human

Nationalencyklopedin (NE). (2013) *inhuman*. Hämtad: 2013-05-12 Tillgänglig: URL Kontext. <http://www.ne.se/kort/inhuman>, Nationalencyklopedin, hämtad 2013-05-12

Internet1a, Regeringen, *Asyl*, 2007-10-17, uppdaterad, 2012-01-25, Hämtad 2013-05-21
Tillgänglig: URL Kontext, <http://www.regeringen.se/sb/d/9688>

Internet2a, Regeringen, *Gränskontroll, ID-kontroll och pass*, 2011-10-27, Hämtad 2013-05-21, Tillgänglig: URL Kontext
<http://www.regeringen.se/sb/d/15264/a/178998>

Internet3a, Regeringen, 2006, *Regleringsbrev*, Hämtad: 2013-05-21, Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/sb/d/5041/a/36432>

Migrationsverket, *ordförklaringar*, 2011-07-20, hämtad 2013-05-21 Tillgänglig: URL
Kontext, <http://www.Migrationsverket.se/info/60.html#n>

Mänskliga rättigheterna, *Rätten att inte bli diskriminerad*, hämtad 2013-05-21 Tillgänglig:
URL Kontext
<http://www.manskligarattigheter.se/sv/de-manskliga-rattigheterna/vilka-rattigheter-finns-det/ratten-att-inte-bli-diskriminerad>

Polisen, *Rättssäkert inre utlänningskontroll*, 2012, hämtad 2013-05-21 Tillgänglig: URL
Kontext, <http://www.Polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Stockholm/okt-dec/Rattssaker-inre-utlanningskontroll/>

Tidningsartiklar

Jernberg, Åsa (MP), gruppledare i Stockholms stad, Nils, Karlsson (MP), gruppledare Malmö stad, Thomas, Martinsson (MP), kommunalråd Göteborgs stad, 2013-02-20, *Debattörerna: Polisens jakt på papperslösa är omänsklig*, Hämtad 2013-05-21, Tillgänglig: URL Kontext
<http://www.aftonbladet.se/debatt/article16274160.ab>

Wiklander, Daniel, 2013-02-18, *Revas rasjakt på papperslösa smakar Polisstat*, Hämtad 2013-05-21, Tillgänglig: URL Kontext
<http://debatt.svt.se/2013/02/18/revas-rasjakt-pa-papperslosa-smakar-polisstat/>

Respondenterna, Gränspolisen Skåne

Hallander, Spångberg Kristina: Chef Gränspolisnheten Länskriminalavdelningen, Polismyndigheten i Skåne, 2013-03-21, Polismyndigheten, Porslinsgatan 4b, Malmö

Peter Norén – Verksamhetsansvarig och ansvarig för verkställighets ärenden Polismyndigheten i Skåne, Länskriminalavdelningen, Gränspolisnheten, 2013-03-21, Polismyndigheten, Porslinsgatan 4b, Malmö

Tommy Petersson – Utredningschef, inspektör, Polismyndigheten i Skåne, Länskriminalavdelningen, Gränspolisnheten, 2013-03-21, Polismyndigheten, Porslinsgatan 4b, Malmö

Respondent från asylgruppen

”Anna”– Arbetar som kontakt person för gömda flyktingar, Asylgruppen Malmö, Varit aktiv i Asylgruppen sedan år 2012 – 2013- 04-05 Malmö

6.1 Bilaga 1

Intervjufrågor

Intro

- Vad är projektet REVA?
- Vad är skillnaden på ert arbetssätt och projektet i sig?
- Hur ser ni på diskussionen kring REVA?
- Varför har Polisens metoder/ REVA skapat så starka reaktioner?

Tre kategorier

Arbetssätt

- Kan dem starka reaktionerna bero på att lagen inte ligger i linje med vad folk i allmänhet tycker?
- (Polisens arbetssätt borde vara? (kan det vara så att politikerna har lagstiftad på ett sätt som medborgarna inte är medvetna om och som är helt förkastligt med medborgarnas syn)
- Vad är bakgrunden till det här arbetssättet?
- Vilka faktorer ligger till grund och vad är motivet?
- Finns det en bakgrund till för att arbetsmetoden lean har implementerats nu och inte tidigare?
- Vem är uppdragsgivaren?

Effektivitet

- Hur ska man förstå den här typen av insatser? (projektet)
- Är det här formatet typiskt för Polisen att arbeta? (det kanske)
- Kan irritation bero på att man ser extremt effektivitet i ett visst område men inte i ett annat? (väljer att prioritera visst område)
- Har ni flyttat resurser från ett ställe till ett annat? (extra budgetanslag för projektet)
- Vad har ni för mål? (resultat baserat mål, kvalitativ mål)

Human asylprocess

- Har ni tolkningsutrymme i ert uppdrag? (tolkningsutrymme för det som ska implementeras)
- Vad är en effektiv arbetsprocess inom verkställande arbete?
- Hur ser du på påståendet att målet är viktigare än tillvägagångssättet

Respondent, Asylgruppen

”Anna” – Arbetar som kontakt person för gömda flyktingar, Asylgruppen Malmö – har varit aktiv sedan år 2012, 2013- 04-05 Malmö

Intervjufrågor till respondent från asylgruppen Malmö

Intro

- Vad är asylgruppen?
- Hur arbetar Asylgruppen?
- Varför just asylsökande och gömda flyktingar?

Intro 2

- Vad är projektet REVA?
- Vad är målet med projektet REVA? (effektivitet,)
- Vilka idéer tror du ligger till grund för projektet REVA?
- Hur ser du/ni på diskussionerna kring REVA?
- Varför har Polisens metoder/REVA skapat så starka reaktioner?

Arbetsätt

- Vad är bakgrunden till REVA/Polisens arbetsätt?
- Hur har projektet REVA påverkat ditt arbete med asylsökande och gömda flyktingar?
- Har projektet REVA förändrat asylgruppens arbetsätt?
- Hur bör Polisens arbetsätt vara enligt dig?

Effektivitet

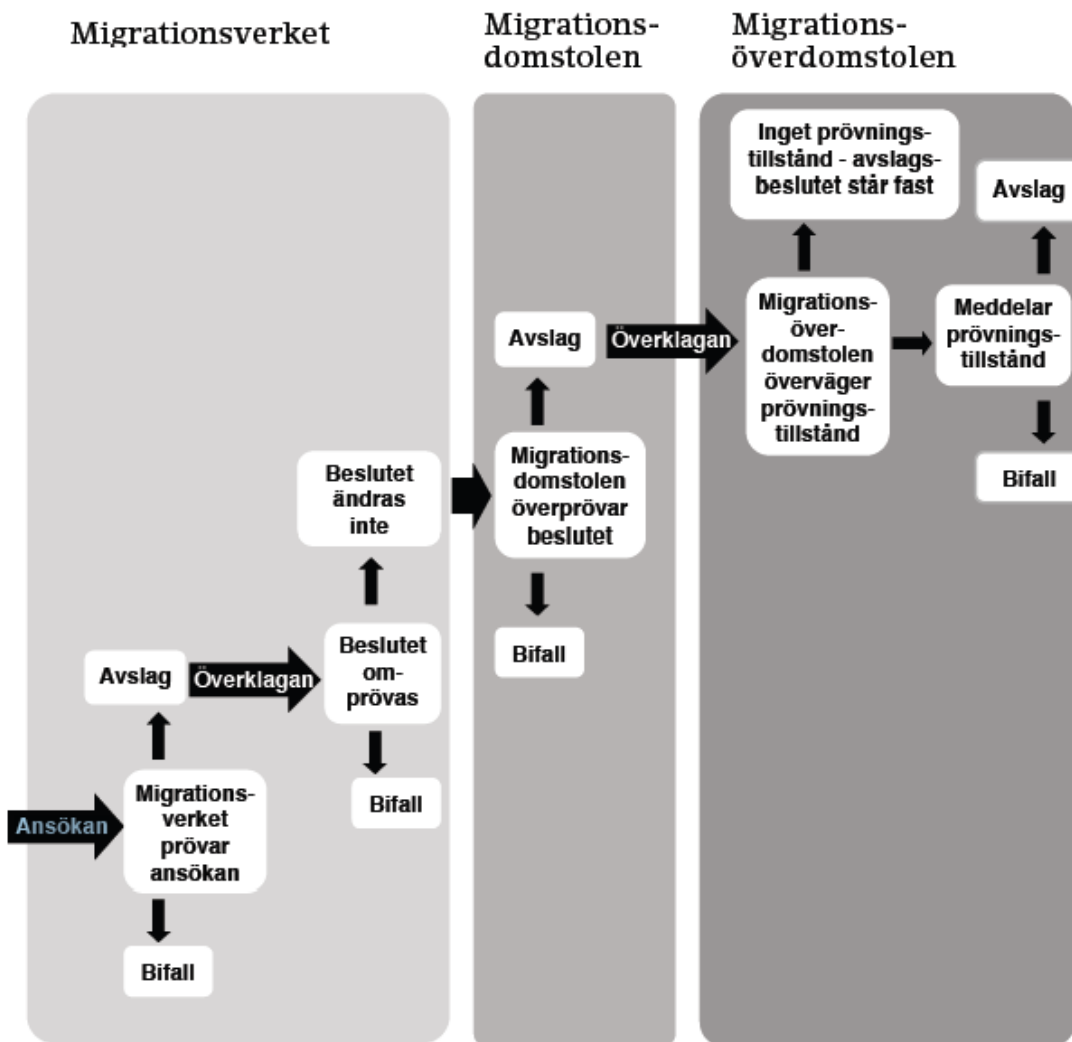
- Hur ska man förstå den här typen av insatser? (projektet)
- Är det här formatet typiskt för Polisen att arbeta? (det kanske)
- Vad är en effektiv arbetsprocess inom verkställande arbete?

Human asylprocess

- Hur är svensk asylpolitik tycker du?
- Hur bör svensk asylpolitik vara?
- Vilka värden anser du prioriteras i samband med projektet REVA?
- Hur ser du på påståendet att målet är viktigare än tillvägagångssättet

6.2 Bilaga 2

Bild1 - Den svenska asylprocessen

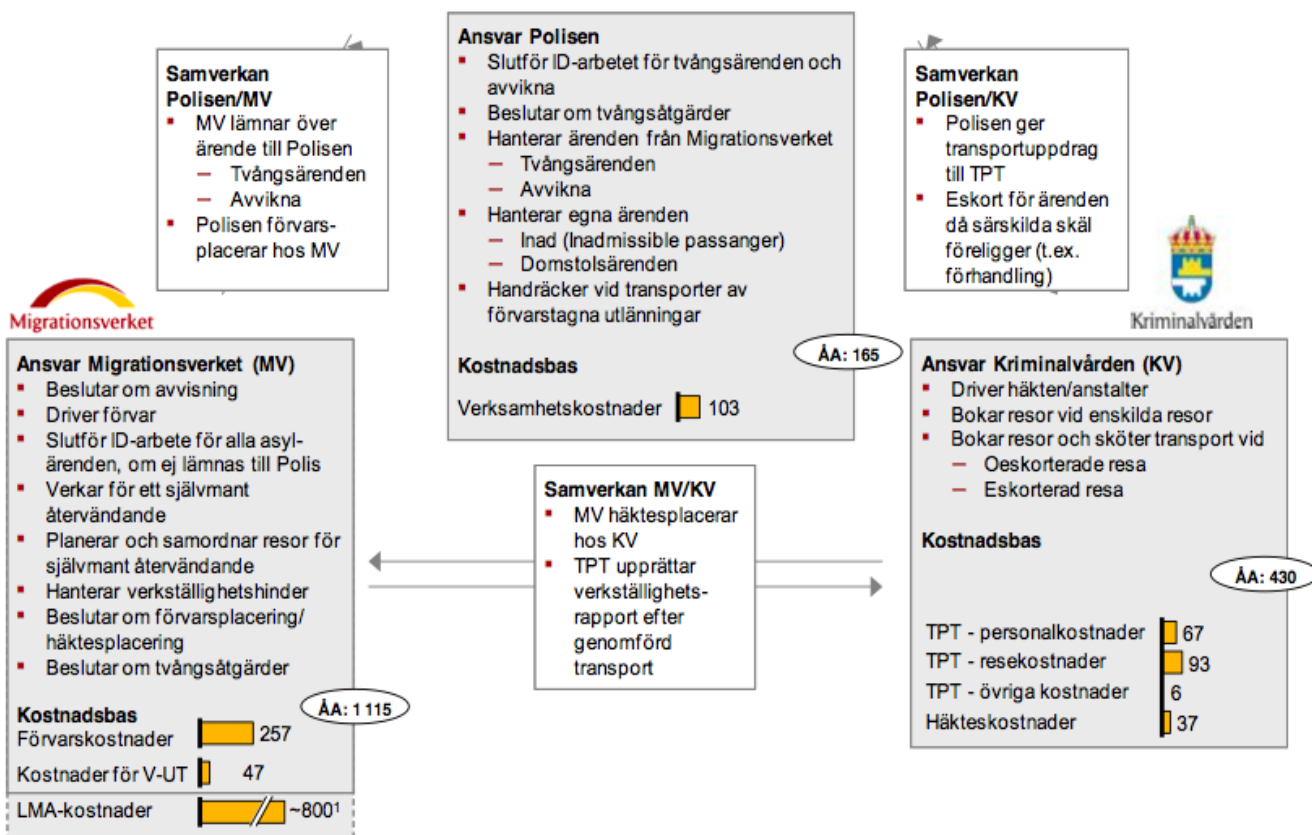


Källa: Goda råd, FARR, 2011, s.15

Bild2- Ansvarsfördelningen i verkställighetsarbetet mellan Polisen, Migrationsverket och Kriminalvården.

Systemet för verkställigheter har en kostnadsbas på ca 1,5 mdkr

SEK miljoner, 2009



¹ Beror på andel av tid preskriberade fall får LMA-stöd
 Not: Relevant kostnadsbas för asylärenden efter överlämnande till Polis
 Källa: Årsredovisningar 2009; intervjuer; teamanalys

Källa: REVA Pekka m.fl., 2010, s. 9

6.3 Bilaga 3

Från REVA1 föreslås bland annat dessa 10 följande förbättringar:

Segmentering av ärenden och specialisering

Genom att segmentera, dela ärenden direkt och överlämna dem enligt den nya strukturen till rätt handläggare skulle en kostnad på 200 miljoner kronor sparas in då ledtiden förkortas med 60 dagar (Pekka m.fl., 2010, s. 21).

Tidigareläggning av ID-arbete och gränssnitt Polis/ Migrationsverket

Då ID-arbetet hänger samman med tidigare asylutredning måste detta arbete få en högre prioritering i det totala arbetet. Det förbättringsförslag och utvärdering som tagits fram i samband med REVA visar att möjligheterna till utvecklig och långsiktig effektivisering är goda (Projektplan, 2012, s.77). Flyttas ID-utredningen från mottagnings – till prövningsprocessen och skapar verktyg så som landmallar, mäta och definiera och följa

upp samt tydliga rutiner för Migrationsverkets ID-arbete kan det åstadkommas 400 fler verkställda ärenden och 60 miljoner kronor kan sparas in.

Ökad fokusering på ledtider i verkställighetsarbetet

Ökad effektivisering av ledtiden då resehandlingar är klara till att resebeställnings skickas till TPT skulle besparingar på ca 40 miljoner kronor sparas in. Fokus ska också ligga på uppföljning av ledtid och snabbare efterlysning av tvångs överlämnade person vid avvikande.

Mer samordning och utbyggnad av relationer med destinationsländer

Migrationsverket har ett system kallad för landinformationsystem (Lifos) som innehåller information om olika länder. Viss del av denna information är endast tillgänglig för Migrationsverket men för att utveckla verkställighetsinformationen behöver polis och transporttjänst myndigheten få tillgång till denna information, särskilt den del som berör de tvång utvisade återvändandet. Polisen har även inrättad en ambassadsamordning som främjar utvecklingen av verkställighetsarbete (Projektplan, 2012, s.7). Förslag på fler åtagandeavtal och stärkt nationell samordning av specifikt destinationsansvar så som att Stockholmspolisen har hand om personer som ska återvända till Irak och Södermanland har hand om Dublinärenden skulle detta generera till att ca 250 fler ärenden verkställdes per år (Pekka m.fl., 2010, s. 21).

Skifte från eskorterade till eskorterade resor

Då transporttjänsten anser att det inte föreligger särskilda skäl för bevakningen av ca 120-180 (10 % -15 %) eskorterade resor kan en reducering av denna bevakning spara ca 10 miljoner kronor (ibid).

Skifte till mer charter/ Frontex

Kostnaderna för Charterflygningar kan reduceras genom att Frontex används i högre utsträckning. Destinationer för långa ledtider för reguljärflyg kan i samverkan med grannländer (Norge, Holland och Storbritannien) spara in kostnader. Denna förändring skulle medföra så att ca 8 miljoner kronor sparas (ibid).

Reducering av ledtider per restyp

Under förstudien framkom det att det finns utvecklingspotential hos Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) för att förkorta ledtiderna. Migrationsverket och polisens arbete påverkar transporttjänstens verksamhet och genom att inkludera TPS i processen kan en förbättring genomföras. Då en fjärdedel av de beställda resorna blir avbokade, av olika anledningar, skapar detta ineffektivflöde som påverkar möjligheterna att använda de befintliga resurserna. Förkortningen och snabbare registrering av beställningar och en översyn av processen skulle uppskatta en besparing av ca 2 miljoner kronor (Pekka m.fl., 2010, s. 22).

Utökad användning av uppsikt

Då andelen avvikande under uppsikt ligger på 15-20 % och andelen avvikande på fri fot ligger på 30 % anses en ökad uppsikt av personer på fri fot generera till ca 100-140 verkställigheter (ibid).

Prioritering av försvarsärenden

Genom segmentera, dela upp och prioritera försvarsplatser beroende på personens situation, så som risk för brott skulle 0-50 miljoner kronor sparas in och 0-200 fler verkställda ärenden realiserars (ibid).

Skifte av försvarskapacitet närmare flygplatser

Behovet av transitförvar (korttidsförvar inför verkställighet av avlägsnandebeslut) uppmärksammades redan vid REVA1 då transporter av förvarstagna som skall verkställas med charter visade sig vara särskilt resurskrävande. Den här delen av projektet ska utveckla och skapa ett transitförvar. Genom att flytta försvarskapacitet närmare flygplatserna bedöms ca 5 miljoner kr sparas in (ibid).