

# Effektiviserad gränspolitik

En kritisk granskning av svensk och europeisk  
utvisningspolicy

# Abstract

Challenging the political system by its mere presence, the undocumented migrant has become the political figure of our time. The development of policy on migration and deportation in Sweden and Europe is indicative of our understanding of inclusion and exclusion from our social community. This thesis critically investigates the development of policies regulating undesirable migration in which reinforced border controls and measures to increase the number of deportations has become a top priority.

In doing so, this thesis illustrates the need for a critical approach to policy research. By deconstructing the “problem” representations and assumptions that lodge within the policies, the thesis challenges naturalized forms of governing and question them as necessary.

The “problem” representation identified in the policies is limited in that it ascribes the “problem” to the individual rather than exploring how the politics of exclusion, such as the absence of legal ways to enter Europe or the deficits of the asylum system, is constructing the “illegalization” of migrants.

I argue that the “problems” that the migration policy intends to solve, do not exist outside the system of thought that constructs certain concepts as given while limiting other possible interpretations and perspectives. Hence, the Swedish and European migration policy can be seen as complicit in constructing the very problem that the policy aims to solve.

*Nyckelord:* Irreguljär migration, papperslösa, flyktingpolitik, migrationspolitik, utvisning, återvändande, REVA, problemrepresentation, policyanalys.

*Antal ord:* 21 473

# Innehållsförteckning

<b>Författarens tack.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduktion .....</b>	<b>4</b>
1.1 Inledning.....	4
1.2 Syfte och frågeställning.....	5
1.3 Avgränsningar .....	6
1.4 Centrala begrepp .....	7
1.5 Reflexivitet.....	7
1.6 Disposition .....	8
<b>2 Irreguljär migration och utvisningspolitik i EU och Sverige .....</b>	<b>9</b>
2.1 Irreguljär migration – en nyckelfråga i EU:s migrationspolicy .....	9
2.1.1 Säkerhetsisering av migration.....	9
2.1.2 En behovsstyrd arbetskraftsinvandring .....	10
2.1.3 Hårdare tag mot irreguljär migration .....	11
2.2 Papperslösa i Sverige .....	12
2.2.1 Ansvar för utvisningar.....	15
<b>3 Effektiviseringen av utvisningar och användandet av tvång.....</b>	<b>17</b>
3.1 Återvändandeåret .....	17
3.2 Stockholmsprogrammet antas och REVA inleds .....	19
3.3 Den migrationspolitiska överenskommelsen sluts och fokus på ensamkommande barn ökar .....	21
3.4 REVA sprids och Återvändandedirektivet införs.....	22
3.5 Inre utlänningskontroll .....	23
<b>4 Teori och metod .....</b>	<b>25</b>
4.1 Med socialkonstruktionism och feministisk epistemologi som utgångspunkt .....	25
4.2 Migrationsforskning från statens perspektiv .....	27
4.3 Problemrepresentation och governmentality.....	28
4.3.1 Carol Bacchis WPR-metod .....	29
4.4 Diskursanalys .....	30

4.5	Ett utvidgat policybegrepp .....	31
4.6	Material .....	32
<b>5</b>	<b>Problemrepresentationer, antaganden och tystnader .....</b>	<b>34</b>
5.1	Problemrepresentationer.....	34
5.2	Bakomliggande antaganden .....	35
5.2.1	Binärer.....	36
5.2.2	Kategorier.....	38
5.2.3	Nyckelbegrepp .....	39
5.3	Tystnader.....	45
<b>6</b>	<b>Effekter, reproduktioner och motstånd.....</b>	<b>49</b>
6.1	Effekter producerade av problemrepresentationen .....	49
6.1.1	Diskursiva effekter .....	49
6.1.2	Skapandet av subjekt.....	50
6.1.3	Materiella effekter .....	51
6.2	Reproduktion och utmaning av problemrepresentationerna .....	54
<b>7</b>	<b>Sammanfattning.....</b>	<b>57</b>
<b>8</b>	<b>Executive summary.....</b>	<b>59</b>
<b>9</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>63</b>

# Författarens tack

Jag vill rikta ett stort tack till alla i Asylgruppen i Malmö som ständigt inspirerar, utmanar och utvecklar mig, som får mig att visionera och som kämpar tillsammans med mig för att skapa förändring. Ett särskilt tack till de personer och familjer som släppt in mig i sina liv och som visat mig ett Sverige jag inte tidigare kände till. Denna uppsats skulle aldrig ha blivit till om det inte vore för de kunskaper, erfarenheter och insikter ni delat med er av till mig från era liv på flykt, i papperslöshet eller i förvar.

Ett innerligt tack till Mattias och Maria, vars tålamod, uppmuntran, stöd och distraktion har varit helt avgörande för mig under uppsatsskrivandet. Till sist vill jag rikta mitt varmaste tack till Disa. Tack för att du alltid tar dig tid, för att du inspirerar, stöttar och driver mig vidare och tack för den styrka du ingjuter i mig. Din vänskap och kärlek är helt ovärderlig.

# 1 Introduktion

## 1.1 Inledning

Den politiska ordningen är inte given eller bestående. En viktig utgångspunkt för denna uppsats är därför att de maktstrukturer och antaganden som ligger till grund för hur samhällen organiseras ständigt måste diskuteras, ifrågasättas och omvärderas. På så sätt har grupper som tidigare exkluderats från den politiska gemenskapen, så som kvinnor, arbetare, svarta, koloniserade, judar eller homosexuella, på olika håll i världen kommit att inkluderas i samhällskontraktet och omfattas av dess rättigheter. Den kritiska analysen har således ett viktigt uppdrag i att utmana förgivettagen kunskap och synliggöra de etablerade synsätt som ligger till grund för den politiska ordningen.

Den papperslösa migranten är den politiska figur som i vår tid synliggör gränsen mellan inkludering och exkludering och som genom att röra sig över uppsatta gränser förändrar dessa. Genom sin närvaro ställer den papperslösa centrala frågor om suveränitet, demokrati och mänskliga rättigheter på sin spets. Ökade ansträngningar att reglera migrationen vittnar om att den internationella migrationen ses som en vår tids stora politiska utmaningar. Det gör det intressant att studera den policyutveckling vi ser i Sverige och EU när det gäller hanteringen av irreguljär migration och papperslösa migranter.

När polisens upptrappade sökande efter papperslösa och den politiska ambitionen att öka antalet utvisningar kom till allmänhetens kännedom i början av 2013 gav det politisk resonans i hela Sverige. Bloggar, protestlistor och ledarsidor skrevs om polisens metoder och projektnamnet REVA, Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete, var plötsligt på allas läppar. Berättelser om poliser som spanat efter papperslösa utanför Barn och Ungdomspsykiatri, stormat bröllop, gripit patienter under vårdpermission och utvisat papperslösa bara några dagar innan de skulle få rätt att söka asyl på nytt upprörde många. Polisen kritiserades för att använda sig av rasprofilering i samband med ID-kontroller i Stockholms tunnelbana och längs Malmös cykelvägar. Medborgarinitiativ startade för att varna papperslösa om kontrollerna och tusentals människor demonstrerade mot REVA i olika delar av landet.

De förändrade politiska prioriteringarna i den svenska migrationspolitiken kom dock inte med REVA utan har vuxit fram i nationell och europeisk politik under de senaste åren. I denna uppsats tar jag ett helhetsgrepp om de senaste årens policyutveckling där allt större fokus läggs på återvändande och tvångsutvisningar.

Nicholas De Genova påpekar att "Migrant 'illegality' has risen to unprecedented prominence as a 'problem' in policy debates and as an object of border policing strategies for states around the world" (De Genova 2002:419). Samtidigt har policyforskning ofta skrivits för en publik av beslutsfattare med fokus på att hitta lösningar på specifika problem. Detta har inneburit att mycket forskning bedrivits utifrån statens problemformuleringar och intressen.

Genom att inte ha statens perspektiv som utgångspunkt skiljer sig därför denna uppsats från stora delar av tidigare migrationsforskning. Det innebär att jag istället för att ta väletablerade definitioner och antaganden för givna utsätter dessa för granskning. Genom att ifrågasätta traditionell policyanalys och med hjälp av Carol Bacchis kritiska policyanalys visa att politiska lösningar inte bara svarar mot ett problem utan även skapar en specifik förståelse av "problemet", syftar denna uppsats till att synliggöra de problemrepresentationer och bakomliggande antaganden som genomsyrar svensk och europeisk utvisningspolitik. På så sätt hoppas jag kunna bidra till fortsatt debatt om de grunder som politiken vilar på och som kommit att naturaliserats och tas för givna.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är dels att kartlägga utvecklingen av policy för gränskontroll, återvändande och tvångsutvisningar i Sverige och EU de senaste åren och dels att granska policyns problemrepresentationer och bakomliggande antaganden. Snarare än att försöka hitta lösningar på de "problem" som pekats ut i policyn avser jag att granska den problemrepresentation som policyn ger uttryck för och dess konsekvenser. Den övergripande frågeställningen i denna uppsats är därför:

*Vilka problemrepresentationer och bakomliggande antaganden underbygger Sveriges och EU:s utvisningspolitik och på vilket sätt bidrar dessa till att begränsa möjliga alternativa sätt att förstå de "problem" som policyn säger sig vilja åtgärda?*

Genom att dekonstruera de antaganden som ligger till grund för policyn är min ambition att utmana problemrepresentationer inom det specifika policyområdet. Uppsatsen utgår från ett "governmentality"-perspektiv som betonar relationen mellan makt och kunskap. Genom att undersöka hur ett särskilt sätt att tänka ges logisk grund och institutionaliseras kan former av styrning denaturaliseras och på så sätt utmanas som nödvändiga. Metoden bygger till stor del på diskursanalys, vars kritiska potential ligger just i att synliggöra dolda maktstrukturer, avslöja förgivtagna "sanningar" och tysta antaganden, och därmed öppna upp för nya sätt att tänka och agera.

## 1.3 Avgränsningar

Uppsatsens analysområde skulle kunna ha avgränsats mer snävt genom att enbart utgå från ett specifikt policydokument eller genom att fokusera på en viss del av utvisningspolitiken, så som användandet av tvångsmedel i samband med utvisningar, polisens ”inre utlänningskontroller” eller tecknandet av återtagandeavtal med andra länder. Min ambition med denna uppsats har dock varit att ta ett helhetsgrepp om den policyutveckling som skett under senare år och som påverkat inriktningen i den *svenska* migrationspolitiken mot ett ökat fokus på återvändande och utvisningar. Därmed omfattar analysen policy som utformats i såväl Sverige som EU och inkluderar flera olika åtgärder som syftar till att underlätta och öka utvisningarna. Dessutom behandlar analysen åtgärder som syftar till att ”bekämpa” den irreguljära migrationen genom till exempel ökade gränskontroller. Den policy som granskas i denna uppsats har alltså gemensamt att den syftar till att hantera en ”oönskad” migration.

Utifrån ett kritiskt förhållningssätt till distinktionen mellan politik och förvaltning, eller beslutsfattande och implementering, som är vanlig inom policyforskning tillämpar jag en bred definition av policy som inte uteslutande betraktar policy eller styrning som något som kommer ovanifrån i form av lagar och regeringsbeslut. Med inspiration från Michael Lipskys teori om närbyråkrater (Lipsky 1980) menar jag att policy också utformas i myndigheternas dagliga arbete, till exempel i mötet mellan polisen och den papperslösa. Med det sagt har jag inte haft möjlighet att inom ramen för denna uppsats, intervjua tjänstemän eller de papperslösa själva för att på så sätt ta del av deras erfarenheter. Däremot har det varit min ambition att fånga upp erfarenheter från dessa möten och det praktiska arbetet genom att inkludera uttalanden från poliser och mediereportage som lyfter fram papperslösas erfarenheter i mitt analysmaterial.

När det gäller avgränsningen i tid så fokuserar uppsatsen på en relativt kort period och omfattar den policy som utvecklats sedan 2009. Detta innebär givetvis inte att alla åtgärder som lyfts fram och på olika sätt betonas i den studerade policyn är nya. Tvärtom har flera utav de åtgärder som förespråkas, så som förvar, tvångsutvisningar och inre utlänningskontroll, använts under stora delar av 1900-talet. Jag är dock intresserad av den diskurs och de problemrepresentationer som dominerar i den nuvarande policyutvecklingen och har därför valt att fokusera på aktuella policydokument och uttalanden, även om jag i bakgrundskapitlet gör en historisk kontextualisering av europeisk policy som sträcker sig längre tillbaka i tiden. Att jag valt just 2009 som startpunkt hänger samman med att regeringen det året tydligt markerade att ”återvändande” skulle vara ett prioriterat område för migrationspolitiken.



## 1.4 Centrala begrepp

”Irreguljära migranter”, ”illegala invandrare” och ”papperslösa flyktingar” är alla vanliga benämningar på den grupp människor som rest in i ett land och/eller befinner sig i ett land utan att ha de tillstånd som krävs. Jag tar avstånd från begreppet ”illegala invandrare” eftersom jag menar att det tillhör en diskurs som kriminaliserar migranter och eftersom jag inte vill ta statens definitioner och reglering av migration som utgångspunkt för min analys.

Begreppet ”irreguljär migration” används i uppsatsen för att beskriva själva fenomenet att människor korsar gränser utan att följa de regler som satts upp för hur detta ska gå till medan termen ”papperslös” används för den grupp människor som saknar formellt tillstånd att vistas i det land de befinner sig. ”Papperslösa” är dock en heterogen grupp vars närvaro och relation till de svenska myndigheterna skiljer sig åt. Dessutom är uppdelningen mellan asylsökande och papperslös inte självklar när det kommer till åtgärder för återvändande och utvisningar. En mer ingående redogörelse för den grupp som berörs av de policys som undersöks i denna uppsats ges därför i kapitel två.

När det gäller begreppen ”återvändande” och ”utvisning” används båda dessa i uppsatsen. Detta ska inte förstås som en reproduktion av den uppdelning som görs i den studerade policyn mellan ”självmant återvändande” och ”tvångsvis återvändande”, och som problematiseras senare i uppsatsen. Begreppet ”utvisningspolitik” används som ett samlingsbegrepp för den policy som reglerar användandet av förvar, genomförandet av utvisningar och de tvångsmetoder som används i samband med dessa, men även för de åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för att genomföra utvisningar så som att sluta återtagandeavtal med andra länder och bygga barnhem för att kunna utvisa ensamkommande barn. Begreppet ”återvändandepolitik” är något bredare och rymmer enligt min definition utöver ovanstående policyåtgärder även satsningar som syftar till att utveckla arbetsmetoder för att hitta fler papperslösa, effektivisera myndigheternas arbetssätt eller införa förmåner för att uppmuntra personer att lämna Sverige utan tvång.

## 1.5 Reflexivitet

En ansvarsfull kunskapsproduktion kräver öppenhet kring forskarens position i förhållande till de frågor som undersöks. Reflexivitet handlar inte om att redogöra för alla sina personliga erfarenheter och värderingar utan om att aktivt reflektera över hur dessa påverkar den egna forskningsprocessen och hur den egna kunskapsproduktionen kan tänkas bidra till den diskursiva produktionen av vår värld (jmf Jørgensen & Phillips 2000:118, Bacchi 2009:19). Mitt intresse för irreguljär migration och papperslösa flyktingar har sin grund i de erfarenheter jag

har av praktiskt och politiskt arbete till stöd för asylsökande och papperslösa flyktingar.

Mitt engagemang i flyktingrörelsen, lokalt i Asylgruppen i Malmö och nationellt som styrelseledamot i Flyktinggruppernas Riksråd (FARR), de senaste sju respektive sex åren har varit avgörande för min förståelse av svensk och europeisk flyktingpolitik, papperslösas situation, betydelsen av nationsgränser och reglerad invandring. De många personer jag träffat och lärt känna under åren som nekats asyl men som på grund av rädsla inte sett det som en möjlighet att återvända till det land de flytt från har satt djupa känslomässiga, intellektuella och politiska spår i mig. Av dessa människor har jag lärt mig vad exkludering verkligen innebär och vilka konsekvenser det får för den som exkluderas. Inför dessa människor känner jag också en skyldighet att försöka bidra till en förändring. Denna uppsats är ett försök att på akademisk väg försöka bidra till att öppna upp för en sådan förändring genom att utmana de maktstrukturer som tas förgivna och som gynnar vissa på bekostnad av andra.

Kontakten med papperslösa och andra asylrättsaktivister hjälper mig att se saker från andra perspektiv och utifrån alternativa problemformuleringar. Detta har varit avgörande för min inspiration, min drivkraft och mina förkunskaper i skrivandet av denna uppsats.

## 1.6 Disposition

I uppsatsens andra kapitel kontextualiserar jag den policy som behandlas i uppsatsen genom att placera den svenska migrationspolitiken i en bredare europeisk kontext. Jag redogör även för hur aktuell EU-policy står i relation till utvecklingen av en gemensam migrationspolitik i EU i ett lite längre historiskt perspektiv. Vidare ger jag en beskrivning av den grupp människor som berörs av policyn i Sverige och redogör för den lagstiftning som reglerar återvändande av de som saknar tillstånd att vistas här.

Kapitel tre består av en genomgång av den policy som utvecklats i Sverige och EU sedan 2009 och som utgör grund för min analys. I kapitel fyra presenteras teori och metod. Jag redogör för mina vetenskapsteoretiska utgångspunkter, diskuterar definitionen av policy, ifrågasätter den traditionella policyforskningens lösningsorienterade inriktning, belyser den diskursanalytiska metodens fördelar och presenterar Carol Bacchis kritiska policyteori som ligger till grund för den fortsatta analysen.

Kapitel fem och sex ägnas fullt ut åt analys av policyn. Medan kapitel fem fokuserar på att identifiera och granska policyns problemrepresentationer, bakomliggande antaganden och tystnader reflekterar jag i det sjätte kapitlet över vad dessa får för effekter, hur problemrepresentationerna sprids och på vilket sätt de utmanas. I det avslutande kapitlet sammanfattar jag uppsatsens viktigaste resultat.

## 2 Irreguljär migration och utvisningspolitik i EU och Sverige

Frågor om irreguljär migration och återsändande av papperslösa, det vill säga asylsökande som har fått avslag på sina asylansökningar eller personer som av andra orsaker saknar tillstånd att vistas i det land där de befinner sig, har fått allt större vikt i policyutvecklingen i såväl Sverige som i EU. Detta kapitel syftar dels till att sätta den svenska migrationspolitiken i en bredare europeisk kontext och att se till utvecklingen av EU:s migrationspolitik i ett längre historiskt perspektiv, och dels till att beskriva hur situationen i Sverige ser ut – vilka är de papperslösa, hur många uppskattas de vara och vad säger den svenska lagstiftningen om myndigheternas ansvar att utvisa de som saknar tillstånd att stanna i Sverige?

### 2.1 Irreguljär migration – en nyckelfråga i EU:s migrationspolicy

#### 2.1.1 Säkerhetsisering av migration

Regleringen av migration har i flera decennier varit ett prioriterat område i EU:s policyarbete. Från 1970-talet fram till slutet av 1990-talet var arbetskraftsinvandring till EU från länder utanför OECD inte tillåten. Enligt statsvetaren Peo Hansen ansågs ”The zero immigration policy” vara viktig för att vinna EU-medborgarnas förtroende för liberaliseringen av unionens gemensamma inre marknad (Hansen 2010:39). När det kalla krigets tog slut och järnridån föll ökade antalet asylsökande och arbetsmigranter till EU markant och frågan om hur migrationen skulle begränsas blev en topprioritet för unionen. Migrations- och asylpolitiken som tidigare i huvudsak behandlats som en fråga om arbetsmarknadspolitik och mänskliga rättigheter kom i allt högre utsträckning att betraktas som en fråga om säkerhetspolitik och brottsprevention, med den irreguljära migrationen i centrum. Samtidigt som de inre gränserna i unionen avskaffades genomfördes kraftfulla åtgärder för att stärka kontrollen av de yttre gränserna, intensifiera ”kampen mot illegal invandring” och för att minska antalet asylsökande som tog sig in i unionen (Hansen 2010:93, Abiri 2003:145, Castles 2007:6, Khosravi 2009:40, Lavenex & Kunz 2008:444).

Metaforen om ett ”Fort Europa” har använts av många kritiker för att beskriva ett EU som stänger ute människor från andra delar av världen och ser ”ökad

säkerhet” i form av militariserade gränser, taggtrådsstängsel, patrullerande båtar, och avancerad övervakningsutrustning som lösningen på den oönskade immigrationen. Efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 betonades ”säkerhetseringen” av migration i EU ytterligare. Strategierna för att hantera migrationen till EU kopplades samman med åtgärder mot internationell brottslighet, narkotikasmuggling, terrorism och hot mot den nationella säkerheten (Khosravi 2009:40, Menz 2009:264, Hansen 2010:93).

Möjligheterna att ta sig till Europa för att söka asyl har begränsats avsevärt genom hårdare gränskontroller, ökade visumkrav och transportörsansvar som gör flygbolag böteskyldiga om de transporterar personer som saknar nödvändiga tillstånd till EU. Bristen på lagliga vägar in i EU för asylsökande innebär att många flyktingar inte ser några andra alternativ än att förlita sig på flyktingsmugglare och livsfarliga resvägar till Europa. I en rapport från 2004 uppskattar European Council on Refugees and Exiles, ECRE, att nittio procent av alla asylsökande i EU har rest in i unionen irreguljärt (ECRE 2004:17). Den förespråkade ”kampen mot illegal invandring” drabbar alltså även dem som försöker ta sig till EU för att söka asyl. Rapporterna om fullsatta båtar som sjunkit i Medelhavet, migranter som dött till följd av svält eller uttorkning då deras båtar fastnat ute på havet eller hamnat på fel kurs, flyktingar som kvävts eller frusit ihjäl i lastbilsutrymmen på väg till Europa och livlösa kroppar som spolats upp på Sydeuropas stränder är så vanliga att de inte längre får någon medial uppmärksamhet. Mellan 1993 och 2012 har över 16 000 migranter omkommit i sina försök att ta sig till Europa, och då är bara dokumenterade fall inräknade (UNITED for Intercultural Action 2012).

Trots farliga resvägar och hårda gränskontroller lyckas många migranter resa in i EU irreguljärt. Vid sidan av de policys som syftar till att förhindra den irreguljära migrationen till EU har även policys för återsändande av asylsökande som fått avslag och papperslösa som befinner sig i EU utan tillstånd tagits fram. Som en del av detta arbete har EU till exempel varit pådrivande i att få till stånd särskilda återtagandavtal med länder som Libyen och Marocko. Genom avtalen förbinder sig länderna att ta emot personer som ska utvisas från EU om de är medborgare i landet eller har passerat landet på väg till EU (Lavenex & Kunz 2008:445). Numera är sådana återtagandeklausuler obligatoriska i de samarbetsavtal som EU tecknar med länder utanför unionen (Ibid).

### 2.1.2 En behovsstyrd arbetskraftsinvandring

Sedan år 2000 har EU övergivit sin tidigare policy mot arbetskraftsinvandring från länder utanför OECD. Istället har arbetskraftsinvandring kommit att ses som nödvändig för att möta EU:s demografiska utmaningar med en åldrande befolkning (Hansen 2010:91, Hansen & Jonsson 2011:264, Castles 2007:6). EU-kommissionen uppskattar att den arbetsföra befolkningen i EU kommer att minska med 20 miljoner personer fram till år 2030, vilket sägs få avgörande konsekvenser för EU:s ekonomiska tillväxt och konkurrenskraft (Europeiska Kommissionen 2005:3f). Migration och ekonomisk tillväxt har därmed kommit att ses som två

sidor av samma mynt (Hansen 2010:91). Peo Hansen menar att EU-kommissionen har försökt mota bort den gamla bilden av ”Fort Europa” och ersätta den med en ny bild av ett EU som är öppet mot omvärlden. I EU:s nya retortik omtalas arbetskraftsinvandring inte längre som ett ”problem” utan som ett ”verktyg” för utveckling som, om det hanteras rätt, kan maximera nyttan för både sändande och mottagande länder. Remitteringar, det vill säga de pengar som migranterna skickar hem till sina familjer, anses till exempel ha stor potential att reducera fattigdom och bidra till ekonomisk utveckling i migranternas hemländer, vilket i sin tur framhålls av EU-kommissionen som ett sätt att bidra till att minska själva motiven för den irreguljära migrationen till EU (Lavenex & Kunz 2008:441, 446).

Trots betoningen av arbetskraftsinvandringens ömsesidiga fördelar står EU:s behov i fokus eftersom det är den europeiska marknadens efterfrågan på arbetskraft som avgör vilka som ska få tillstånd att immigrera till unionen (Hansen 2010:97). I EU:s policydokument förespråkas cirkulär migration, tillfälliga uppehållstillstånd och säsongarbete. Målet tycks vara att skapa en permanent rörlighet snarare än permanent bosättning av arbetsmigranterna (Feldman 2012:150). Avsaknaden av permanenta uppehållstillstånd innebär att arbetsmigranter, de vilka EU:s framtid sägs vila på, exkluderas från sociala rättigheter och möjligheten till medborgarskap i EU.

### 2.1.3 Hårdare tag mot irreguljär migration

Parallellt med att EU öppnat upp för arbetskraftsinvandring har åtgärderna mot irreguljär migration trappats upp ytterligare (Hansen 2010:19, Likic-Brboric 2011:286). Samtidigt som det skett en diskursiv förändring där arbetskraftsinvandring kopplas samman med utveckling snarare än säkerhet kvarstår den tidigare säkerhetsfokuserade diskursen i EU:s policys när det gäller asylsökande och irreguljära migranter. Kommissionen framhåller att en effektiv politik för återvändande ”can [...] help to ensure public acceptance for more openness towards new legal immigrants against the background of more open admission policies particularly for labour migrants” (EU-kommissionen 2002:8, citerad av Hansen 2010:95). De ökade insatserna mot irreguljär migration framstår därmed som ett sätt att legitimera den förändrade policyn kring arbetskraftsinvandring.

Kopplingen mellan de två prioriterade policyområdena i EU:s migrationspolitik, det vill säga den tillväxtorienterade arbetskraftsinvandringen och den säkerhetsorienterade politiken mot ”illegal invandring”, är tydlig i EU:s relation till afrikanska länder och i förhandlingar med dessa om så kallade ”Mobility Partnerships”. Avtalen, som ingåtts mellan EU och flera afrikanska länder sedan 2005, innebär att länderna i utbyte mot mer fördelaktiga villkor för arbetskraftsinvandring och stöd för ekonomisk utveckling förstärker sitt samarbete med EU i kontrollen av irreguljär migration. Samarbetet kan till exempel handla om att hjälpa till att identifiera och återta medborgare som migrerat till EU irreguljärt, delta i informationskampanjer som syftar till att avskräcka från irreguljär migration och att tillsammans med Frontex, EU:s gemensamma

gränsbevakningsbyrå, förstärka gränskontrollen (Feldman 2010:165, Hansen & Jonsson 2011:267).

Migrationspolitiken har under det senaste årtiondet varit ett av EU:s mest aktiva policyområden och med allt större kraft försöker EU minska den irreguljära migrationen, genom att förhindra personer som saknar tillstånd att resa in i EU och genom att se till att asylsökande som fått avslag och andra papperslösa som vistas i unionen utan tillstånd utvisas (Hix & Høyland 2011: 285, Morehouse & Blomfield 2011:2).

## 2.2 Papperslösa i Sverige

Hur ser situationen ut i Sverige? Hur många papperslösa finns det och hur kommer det sig att de saknar tillstånd att vistas här? Papperslösa är en heterogen grupp människor i olika åldrar som kommit till Sverige från olika länder och av olika anledningar, till exempel för att söka asyl, arbeta eller återförenas med familjemedlemmar. En vanlig uppdelning av papperslösa är mellan de som sökt asyl och fått avslag och de som låtit bli att ansöka om de tillstånd som krävs för att få vistas i landet (jmf Socialstyrelsen 2010, SOU 2011:48). Den första gruppen består av personer som efter att ha fått avslag på sin asylansökan eller beslut om överföring enligt Dublinförordningen<sup>1</sup> håller sig undan polis och myndigheter för att undvika utvisning. För dessa personer används ofta begreppet ”gömda flyktingar”. I den andra gruppen finns personer som tidigare haft ett tillstånd som upphört att gälla (så kallade ”overstayers”) och personer som aldrig haft tillstånd, varken för att resa in i eller vistas i Sverige. ”Overstayers” kan till exempel ha kommit till Sverige som turister eller studenter och haft ett tidsbegränsat arbetstillstånd eller ett tillfälligt uppehållstillstånd som gått ut. Bland de som rest in i landet utan myndigheternas kännedom och aldrig ansökt om tillstånd för att vistas i Sverige finns personer som rest hit för att arbeta, personer som vill leva ihop med anhöriga men som inte omfattas av reglerna för anhöriginvandring och personer som sökt asyl i Sverige förut, utvisats och därefter återvänt utan att söka

---

<sup>1</sup> Dublinförordningen, eller Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, reglerar vilket land som har ansvar för att pröva en asylansökan. Förordningen, som är den tredje versionen efter Dublinkonventionen från 1997 och Dublinförordningen från 2003, gäller förutom i hela EU även i Norge och Island. Grundregeln är att en asylsökande bara kan få sin asylansökan prövad i ett av dessa länder och att det är det land som har släppt in personen i EU som också är ansvarigt för prövningen. Det innebär att en person som tar sig vidare till Sverige inte får sina asylskäl utredda här, utan sänds tillbaka till det EU-land personen först anlät till eller det land han eller hon har visum från. Trots att utgångspunkten för Dublinförordningen är att alla länder inom EU ska ha ett likvärdigt system för asylprövning och flyktingmottagande så skiljer sig situationen för asylsökande åt stort mellan olika EU-länder. Bristande mottagningsförhållanden i flera länder, så som Malta, Italien och Ungern, innebär att många asylsökande reser vidare i hopp om att erbjudas trygghet i ett annat EU-land.

asyl på nytt. Alla dessa personer, vars anledningar att vistas i Sverige skiljer sig åt men som har gemensamt att de befinner sig i Sverige utan tillstånd, räknas till gruppen papperslösa.

Ingen vet exakt hur många papperslösa som lever i Sverige. En uppskattning som ofta refereras återfinns i Social rapport från 2010, där Socialstyrelsen hänvisar till tidigare forskning och undersökningar som talar om mellan 10 000 och 50 000 personer (Socialstyrelsen 2010:270). Vad gäller asylsökande som har avvikit finns viss statistik att tillgå. I slutet av 2012 var 8150 personer registrerade som avvika i Migrationsverkets databas (Nidsjö, e-post 2013-05-15). En del av dessa kan ha lämnat landet utan myndigheternas kännedom och siffran är därför inte fullt tillförlitlig. Ingen statistik förs över antalet ”overstayers” och vad gäller den grupp som varken haft tillstånd att resa in i landet eller har ansökt om tillstånd att få stanna i Sverige saknas av naturliga skäl uppgifter. Totalt sett i EU uppskattas mellan 1,9 och 3,8 miljoner personer av EU:s 500 miljoner invånare vara papperslösa (Clandestino 2009:5).<sup>2</sup> I jämförelse med USA är den papperslösa befolkningen i EU betydligt mindre, trots att befolkningen i EU är större än USA:s 300 miljoner invånare. Antalet personer som lever i USA utan tillstånd uppskattas vara över 11 miljoner (Morehouse & Blomfield 2011:1).

Utöver de personer som innefattas i begreppet ”papperslösa” finns även en grupp asylsökande med beslut om avvísning eller utvisning<sup>3</sup> som inte genomförts. Det rör sig alltså om personer som fått avslag på sina asylansökningar men som, trots att de inte har avvikit, på grund av juridiska, humanitära eller praktiska omständigheter inte kunnat utvisas. Det kan till exempel vara personer som saknar identitetshandlingar och därmed inte tas emot av sina hemländer. Dessa personer befinner sig i ett slags legalt limbo då de å ena sidan saknar uppehållstillstånd, å

---

<sup>2</sup> Clandestino är ett EU-finansierat projekt med syfte att ta fram uppskattningar av antalet papperslösa i EU:s 27 medlemsländer. Sverige tillhörde inte fokusländerna men projektet samlade in data från samtliga medlemsländer. I projektets databas bedöms antalet papperslösa i Sverige vara mellan 8 000 och 12 000. Uppskattningen bygger på en siffra om 10 000 personer som förekommer i den svenska rapporten till det europeiska forskningsprojektet POLITIS, författad av Miguel Benito 2005 (sid 17). Jag ställer mig skeptisk till uppskattningens giltighet eftersom Benito endast verkar ha inkluderat den grupp som aldrig har ansökt om något tillstånd i Sverige i siffran 10 000. Angående asylsökande som fått avslag på sin asylansökan skriver han att det finns ”a small group of families who have gone underground” (Ibid:16). Rapporten är publicerad i april 2005. I november samma år infördes en tillfällig lag som gjorde det möjligt för asylsökande som fått avslag att få sina ärenden omprövade inför införandet av den nya utlänningslagen. 30 552 ansökningar kom in mellan den 15 november 2005 och 31 mars 2006. Över 18 000 av dessa beviljades uppehållstillstånd (Rhodiner, Sveriges Radio 2006-10-05).

<sup>3</sup> Begreppet avvísning infördes i samband med den nya utlänningslagen 2006 och avser beslut som har fattats inom tre månader från det att person lämnat in sin ansökan om uppehållstillstånd i Sverige. Avvísningsbeslut kan också fattas för personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd och utan att ha sökt asyl. I sådana fall har även polisen rätt att fatta beslut om avvísning. Ett utvisningsbeslut fattas av Migrationsverket eller domstol i samband med ett avslag som fattas mer än tre månader efter att personen sökt asyl eller i samband med att ett tillfälligt uppehållstillstånd går ut. En domstol kan även döma en person till utvisning på grund av brott, dessa personer behandlas dock inte i denna uppsats. Eftersom åtskillnaden mellan avvísning och utvisning främst handlar om hur lång tid efter ansökan som beslutet fattats och inte har någon annan avgörande betydelse för den studerade policyn i uppsatsen kommer jag fortsättningsvis använda mig av begreppet utvisning förutom i de fall båda begreppen används i ett direkt citat.

andra sidan inte utvisas. Det kan röra sig om kortare perioder men det finns även många exempel på personer som levt i en sådan situation i Sverige under flera år, i vissa fall fram tills att deras beslut efter fyra år preskriberats och de kunnat söka på nytt (Nidsjö, e-post 2013-05-28). Enligt EU:s organ för grundläggande rättigheter, European Union Agency for Fundamental Rights, FRA, är detta en vanligt förekommande situation för asylsökande i många EU-länder (FRA 2011:27). FRA kallar denna grupp för ”non-removed persons” och inkluderar dessa personer i sin definition av ”irreguljära migranter” eftersom de saknar uppehållstillstånd (FRA 2011:16). I Sverige betraktas dock personer som har fått avslag på sin asylansökan som asylsökande fram tills att utvisningen har genomförts, förutsatt att de inte har avvikit. Personer i denna grupp har således en starkare juridisk ställning än papperslösa, de har till exempel rätt till ekonomisk ersättning och får bo kvar på Migrationsverkets anläggningsboenden. Om de inte anses samarbeta, till exempel genom att försöka ordna resedokument, kan de dock få sin ekonomiska ersättning nedsatt eller bli frihetsberövade i förvar (10 § LMA; 10 kap 1 § UtlL).

Vid årsskiftet 2012/2013 fanns 11 960 personer med lagakraftvunna beslut om utvisning i Migrationsverkets mottagning, det vill säga personer som inte avvikit utan vars adress är känd för myndigheterna (Nidsjö, e-post 2013-05-24). Trots att de inte kunnat utvisas är dessa personer exkluderade från rätten att leva i Sverige och beslutet om utvisning ska enligt utlänningslagen genomföras så snart det är möjligt (15 § UtlL). Därmed är även denna grupp relevant för delar av den policy som behandlas i uppsatsen.

Nedanstående tabell visar de grupper som lever i Sverige utan uppehållstillstånd. Tre av grupperna är direkt berörda av den policy som reglerar utvisningar. Personer som dömts till utvisning på grund av brott är inte inkluderade i denna uppsats.

*Tabell 1: Grupper som saknar uppehållstillstånd i Sverige. Vita rutor motsvarar grupper som är ”utvisningshotade” och som därmed är målgrupp för den policy som undersöks.*

<b>Personen har kontakt med myndigheterna och bor på känd adress</b>		
<b>Personen har ett beslut om utvisning och finns med i myndigheternas register över personer som ska utvisas</b>	<b>Ja</b>	<b>Nej</b>
<b>Ja</b>	”Non-removed persons” <i>Personer som fått avslag på sin asylansökan och har kontakt med myndigheterna men vars utvisning inte kunnat genomföras</i>	”Gömda flyktingar” <i>Personer som fått avslag på sin asylansökan eller beslut om överföring enligt Dublinförordningen och därefter avvikit</i>



<b>Nej</b>	Asylsökande  <i>Personer som fortfarande befinner sig i asylprocessen och väntar på beslut.</i>	”Overstayers” och personer som aldrig ansökt om tillstånd <i>Personer som tidigare haft tillstånd att vistas i landet men som stannat kvar efter att det upphört att gälla (overstayers) samt personer som rest in i landet utan tillstånd och aldrig ansökt om de tillstånd som krävs för att få vistas i landet.</i>
------------	---	---

## 2.2.1 Ansvar för utvisningar

### *Processen efter ett avslag*

Den som kommer till Sverige och söker asyl får sin asylansökan prövad av Migrationsverket. Om de skulle bedöma att personen inte har tillräckliga skäl för att få stanna i Sverige kan avslaget överklagas till migrationsdomstol och därefter till Migrationsöverdomstolen. Om beslutet om utvisning står fast förväntas den asylsökande lämna landet självmant inom två respektive fyra veckor efter att beslutet börjat gälla. Tidsfristen kan förlängas om det finns ”särskilda skäl”, till exempel om det tar tid att få fram resehandlingar men den asylsökande arbetar aktivt för att få fram dessa (Prop 2011/12:60, sid 96). Om personen inte reser självmant inom tidsfristen är det Migrationsverkets uppgift att se till att personen lämnar landet. De personer som inte lämnar Sverige inom den angivna tiden får beslut om återreseförbud som gäller i hela Schengenområdet i ett år (12 kap 15 § UtlL). Fram till 1997 låg huvudansvaret för att genomföra beslut om utvisningar på polismyndigheterna men det flyttades till Migrationsverket efter en rad våldsamma incidenter och kritik mot inhumana metoder (Khosravi 2009:40).

Om Migrationsverket eller domstolen bedömer att det finns en risk att personen kommer att avvika anges ingen tidsfrist i beslutet (8 kap. 18 a § UtlL). Migrationsverket ska då se till att utvisningen genomförs så snart som möjligt. En angiven tidsfrist kan också upphävas om Migrationsverket bedömer att det uppstått en risk att personen kommer att avvika (12 kap 14 a § UtlL). Om Migrationsverket misstänker att en person kommer att avvika eller om de anser att personen inte samarbetar för att möjliggöra utresan kan de besluta om olika åtgärder, till exempel att sänka den asylsökandes ekonomiska ersättning, fatta beslut om att hålla personen under uppsikt (personen måste anmäla sig regelbundet hos Migrationsverket eller Polisen) eller besluta att sätta personen i förvar (personen frihetsberövas i en av Migrationsverkets låsta enheter i väntan på att utvisningen kan genomföras). En person som konstaterats vara avviken, och därmed är att betrakta som papperslös, förlorar automatiskt rätten till dagersättning (12 § LMA).

Om en person som ska utvisas håller sig undan eller om Migrationsverket gör bedömningen att tvång kommer att behövas för att utvisningen ska kunna

genomföras kan de lämna över ansvaret till polisen (12 kap. 14 § UtIL). Polisen har rätt att efterlysa och söka efter personen samt att använda tvång för att få personen att lämna landet. Polisen har också, precis som Migrationsverket, rätt att besluta att ställa personen under uppsikt eller sätta personen i förvar. Det praktiska genomförandet av de utvisningar som polisen har ansvar för ordnas av Kriminalvårdens Transporttjänst.

#### *Inre utlänningskontroll*

När det gäller papperslösa som inte sökt asyl är det polisens ansvar att hitta och utvisa dessa. Sökandet efter papperslösa, såväl de asylsökande som avvikit som de personer som uppehåller sig i landet utan att ha ansökt om tillstånd, sker genom så kallad ”inre utlänningskontroll”. En sådan kontroll innebär att polisen, om de misstänker att en person saknar tillstånd att vara i Sverige, har rätt att kontrollera personens ID-handlingar, ställa frågor och kontrollera uppgifter i dataregister. En inre utlänningskontroll får dock bara genomföras ”om det finns en grundad anledning att anta att utläningen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll (9 kap. 9 § tredje stycket UtIL). Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4) innebär ”grundad anledning att anta” att en helhetsbedömning av de ”objektiva omständigheterna” måste göras. Helhetsbedömningen görs utifrån den enskilda polisens iakttagelser, spaningsuppgifter, underrättelseunderlag, tips eller ”annan tillförlitlig information” (5 § RPSFS 2011:4). Profilerings är ett verktyg som används i polisens bedömningar, däremot är etnisk profilering förbjudet. En utlänningskontroll får alltså inte genomföras enbart på grund av att en person ser utländsk ut, talar ett annat språk eller har ett utländskt namn (Ibid). Däremot kan en persons ”uppträdande och umgänge” enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter vara en omständighet som kan ge skäl att anta att person saknar tillstånd att vistas i landet (Ibid). Den andra grunden för att genomföra en inre utlänningskontroll, ”om det annars finns särskild anledning till kontroll”, gäller enligt föreskrifterna när det av andra orsaker finns skäl att kontrollera någons identitet, till exempel i samband med frihetsberövande och brottsutredning eller i samband med trafikkontroller (Ibid).

Inre utlänningskontroll har varit tillåtet sedan den första utlänningslagen antogs i Sverige 1927, men har traditionellt sett inte varit en prioriterad uppgift i polisens arbete (Lundberg & Hydén 2002:6). Det förändrades dock när Sverige gick med i Schengensamarbetet 2001 då alla poliser, som en kompensatorisk åtgärd för avskaffandet av gränskontroller mellan medlemsländerna, förväntades integrera metoden som en del av deras vanliga arbetsuppgifter (Ibid).

## 3 Effektiviseringen av utvisningar och användandet av tvång

Uppmärksammandet av polisens inre utlänningskontroller och REVA-projektets mål om att effektivisera utvisningarna av personer som fått avslag på sina asylansökningar blev startskottet för en intensiv debatt om etnisk profilering, regeringens migrationspolitiska prioriteringar och polisens metoder i sökandet efter papperslösa. Vad var det för policyutveckling som lett fram till det här?

Den politiska ambitionen att öka antalet utvisningar har betonats starkt av såväl EU som den svenska regeringen under flera års tid. I det ökade fokuset på återvändande framträder kopplingarna mellan EU:s direktiv, regeringens prioriteringar, myndigheternas projekt, det lokala genomförandet och effekterna för enskilda individer tydligt. I detta kapitel söker jag svar på vilka förändringar som skett de senaste åren i policy och praktik vad gäller effektiviseringen av utvisningsarbetet.

### 3.1 Återvändandeåret

År 2009 fick Migrationsverket ett utökat anslag på 40 miljoner kronor av regeringen för att förstärka ”återvändandearbetet”, det vill säga genomförandet av utvisningar av personer som fått avslag på sina asylansökningar. Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården fick i respektive regleringsbrev i uppdrag att i samråd göra en översyn av arbetet med utvisningar och därefter ”vidta de åtgärder som krävs för att öka antalet verkställigheter” (Regleringsbrev för Migrationsverket 2009, s. 8; Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2009, s. 5; Regleringsbrev för Kriminalvården 2009, s. 7). I december 2008 hade nya regler för arbetskraftsinvandring börjat gälla i Sverige. Insatserna för att öka utvisningarna av de som saknar tillstånd att vistas i Sverige skedde alltså, på samma sätt som i EU, parallellt med att möjligheterna för arbetskraftsinvandring öppnades upp. I Migrationsverkets regleringsbrev poängterades särskilt att återvändandearbetet skulle prioriteras under verksamhetsåret tillsammans med asylprövning och genomförandet av de nya reglerna för arbetskraftsinvandring.

2009 kom att kallas för ”återvändandeåret” och myndigheterna visade tydligt vad de nya prioriteringarna innebar när de den 12 februari med hjälp av ett specialchartrat plan genomförde en massutvisning av 45 personer till Irak. Massutvisningen var den första av sitt slag och väckte starka protester. Sveriges Radios Konflikt lyckades i efterhand få kontakt med 32 av de personer som

utvisats och som kunde berätta om den förtvivlan som rådde ombord på planet då de, övervakade av 107 personer, med tvång fördes till Bagdad. Personerna hade hämtats från sina hem och arbetsplatser, från förvar och vårdinrättningar och bland dem fanns både barn och sjuka. En del av de utvisade vittnade i Konflikts reportage om att lugnande medel använts, att det förekommit hot om våld från polisernas sida och att några personer blivit brända ombord på planet och fått särskilda bälten fastspända runt sina kroppar. Handfängsel hade använts på tjugofem av dem som journalisterna talat med, i flera fall under hela resan, och en man berättade om hur han bars av planet, medvetlös av lugnande medel, och lämnades ensam på golvet i ankomsthallen på Bagdads flygplats efter att den svenska personalen åkt. Polisens och Kriminalvårdens redogörelse skiljde sig dock. Enligt dem hade allt gått lugnt och värdigt till och i en rapport från Kriminalvårdens transporttjänst skriver samordnaren för Skåne och Kalmar att det sammanfattningsvis ”varit en glädje att få ha varit med och genomföra en sådan viktig resa” (Konflikt, 16 maj 2009).

Under 2009 genomfördes sju massutvisningar med totalt 233 personer till Irak med specialchartrade plan, samtidigt som utvisningar till Irak med reguljärt flyg fortsatte (Migrationsverket 2010, s. 48). Utvisningarna kunde genomföras på grund av det återtagandeavtal Sverige hade tecknat med Irak året innan genom vilket Irak förbundit sig att ta emot irakiska medborgare som fått avslag på sina asylansökningar i Sverige, oavsett om återvändandet skedde ”självmant” eller med tvång (Utrikesdepartementet, SÖ 2008:10). Vidare hade gränspoliserna i Stockholm under 2009 inlett projektet ”Identitet Irak” som syftade till att etablera ett praktiskt samarbete med migrationsmyndigheterna i Bagdad för att få hjälp med att identifiera irakier som saknar identitetshandlingar och på så sätt underlätta genomförandet av tvångsutvisningar (Migrationsverket 2010a). Nästan tre år efter att återtagandeavtalet slöts, i januari 2011, skulle avtalet väcka stor uppmärksamhet då dokument från Tobias Billströms och Carl Bildts förhandlingar i Irak publicerades av Wikileaks. Dokumenten som kom från den amerikanska ambassaden i Bagdad avslöjade att Bildt konstaterat att ett återtagandeavtal med den irakiska regeringen var en förutsättning för att Sverige skulle upprätta en ambassad i landet. Ministrarna ska enligt dokumenten också ha hävdat att de irakiska flyktingarna var lågutbildade och svårintegrerade samt att flera uppmärksammade hedersrelaterade mord lett till krav på en hårdare invandringspolitik i den svenska opinionen, påståenden som kritiserades för att vara både felaktiga och främlingsfientliga (Åkerman, Svenska Dagbladet 2011-01-21).

Det var inte bara till Irak utvisningarna ökade under 2009. Såväl ”självmant” återvändandet som tvångsutvisningarna ökade generellt jämfört med året innan (Migrationsverket 2010, s. 10). De särskilda medel som regeringen tillfört Migrationsverket användes till att omfördela personal så att fler kunde arbeta med återvändandeärenden, men också för att utöka antalet förvarsplatser i landet. Dels fattades ett beslut om att flytta förvaret i Örkelljunga till Åstorp och samtidigt öka verksamheten med 30 platser och dels öppnades en tillfällig förvarsenhet med 25 platser i Flen. Den tillfälliga enheten var enligt Migrationsverket nödvändig för att

kunna möta polisens behov i samband med massutvisningarna (Migrationsverket 2010, s. 39f).

Trots kritiken mot ”återvändandeåret” stod regeringens prioriteringar fast och i en interpellationsdebatt om just satsningen på återvändande klargjorde migrationsminister Tobias Billström att återvändande skulle förbli ett prioriterat område i regeringens migrationspolitik: ”Återvändandeår i all ära, men vi har inte för avsikt att låta processen stanna vid bara ett års arbete” (Billström 2009-06-18).

Prioriteringen av återvändande har sedan dess funnits med i regeringens regleringsbrev till Migrationsverket varje år, pengar har fortsatt att riktas specifikt till insatser för att öka återvändandet och det gemensamma uppdraget för Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården att samverka och effektivisera återvändandearbetet har kvarstått.

## 3.2 Stockholmsprogrammet antas och REVA inleds

I december 2009, under det svenska EU-ordförandeskapet, antog Europeiska rådet Stockholmsprogrammet<sup>4</sup>, ett femårigt arbetsprogram för det europeiska politikområdet ”frihet, säkerhet och rättvisa” för perioden 2010-2014. Stockholmsprogrammet drar upp riktlinjer och prioriteringar för EU:s rättsliga och inrikes frågor, som bland annat omfattar asyl, migration och gränskontroll. Programmet speglar den generella utveckling i EU:s migrationspolitik som belysts tidigare i uppsatsen. I programmet framhålls bland annat vikten av dialog och partnerskap med länder utanför EU, strävan efter att maximera migrationens positiva effekter för utveckling och betydelsen av att ha en ”flexibel invandringspolitik” för att möta den demografiska utmaningen och bidra till unionens ekonomiska utveckling. Samtidigt uttrycker Stockholmsprogrammet att det är ”nödvändigt att förebygga, kontrollera och bekämpa illegal migration eftersom trycket på unionen ökar i form av olagliga migrationsflöden” (Stockholmsprogrammet 2010, s. 5). Vidare betonas att återvändande och återtagande är en prioritering i unionens yttre relationer och medlemsstaterna uppmanas att verka för att upprätta återtagandeavtal, öka det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna genom att till exempel genomföra gemensamma utvisningar med hjälp av specialchartrade flygningar och att ”intensifiera ansträngningarna att återsända olagligt bosatta tredjelandsmedborgare” (Stockholmsprogrammet 2010, s. 30).

I Stockholmsprogrammet nämns även en handlingsplan om ensamkommande barn som ska utarbetas av Kommissionen för att bland annat undersöka praktiska åtgärder som kan underlätta återvändandet av ensamkommande barn (Stockholmsprogrammet 2010, s. 31). Ett likande uppdrag, att undersöka hur utvisningar av ensamkommande barn kan möjliggöras, gav även den svenska

---

<sup>4</sup> ”Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd”

regeringen till Migrationsverket i regleringsbrevet för 2010 (Regleringsbrev för Migrationsverket 2010, s 8). I regleringsbrevet framhölls återvändandearbetet som ett fortsatt prioriterat område för Migrationsverket och regeringen riktade 30 miljoner kronor till Migrationsverket och 10 miljoner kronor till Rikspolisstyrelsen i syfte att öka andelen genomförda utvisningar (Regleringsbrev för Migrationsverket 2010, s. 11; Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2010, s. 5). Dessutom ökade anslaget för resekostnaderna i samband med utvisningar med 35 miljoner kronor (Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 8, s. 36). Polisen genomförde i samarbete med Frontex, EU:s gränsbevakningsbyrå, flera utvisningar med chartrade plan och Migrationsverket använde därför en del av det extra anslaget till att öka förvarsverksamheten med 20 tillfälliga platser (Migrationsverket 2011, s. 38).

Under 2010 inledde också Migrationsverket, Polisen och Kriminalvårdens transporttjänst, mot bakgrund av uppdraget att effektivisera återvändandet i de tre myndigheternas regleringsbrev, det gemensamma projektet Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete, REVA, med det övergripande syftet att ”effektivisera arbetet med att verkställa utvisningsbeslut för att därmed öka andelen verkställda beslut” (Migrationsverket 2012, s.10). Projektet beviljades nästan 4,7 miljoner kronor från den Europeiska återvändandefonden, en EU-fond som stödjer projekt som ska underlätta såväl ”självmant” som tvångsvis återvändande från EU:s medlemsländer (Migrationsverket 2010b).

REVA-projektets första fas syftade till att kartlägga och analysera processen från den asylsökandes första myndighetskontakt till utresa, med fokus på att identifiera ”förbättringsområden” i myndigheternas arbete med att utvisa personer som fått avslag på sina asylansökningar (Migrationsverket 2010c). Översynen genomfördes av konsultbyrån McKinsey & Company i samråd med de berörda myndigheterna (Migrationsverket 2012, s. 2). I förstudien presenterades flera faktorer som ansågs öka effektiviteten i återvändandearbetet, så som att påbörja identitetsutredningar så tidigt som möjligt, prioritera utvisningar av personer som har nödvändiga resehandlingar och där mottagarlandet tar emot, samordna och utveckla relationerna med andra länder, öka användandet av chartrade resor i samarbete med Frontex och standardisera arbetet på myndigheterna över landet (Migrationsverket 2012, s. 3). I förstudien framhölls också att det finns ett behov av att upprätta en ”transitförvar” för att klara av samordningen inför de chartrade utvisningarna (Migrationsverket 2012, s. 8). Slutsatserna i förstudien låg till grund för ett pilotprojekt som genomfördes under hösten 2010 och våren 2011 där förslagen prövades i den praktiska verksamheten. Polismyndigheten i Skåne och Migrationsverket i Malmö valdes ut för att testa det nya arbetssättet som visade sig leda till det resultat REVA-projektet hoppats på; polisens utvisningar ökade med 25 % under pilotstudien (Oldberg, Skånska Dagbladet 2013-01-07).

### 3.3 Den migrationspolitiska överenskommelsen sluts och fokus på ensamkommande barn ökar

År 2010 var det riksdagsval och Sverigedemokraterna klarade sig för första gången över fyraprocentspärren och fick 20 mandat i riksdagen. Knappt ett halvår senare, i mars 2011, presenterade regeringen och Miljöpartiet de gröna en gemensam ramöverenskommelse för migrationspolitiken. Statsminister Fredrik Reinfeldt kallade överenskommelsen historisk och såväl regeringen som Miljöpartiet framhöll att överenskommelsen var ett sätt att minimera Sverigedemokraternas inflytande över migrationspolitiken genom att presentera ett antal reformer som skulle göra politiken mer human (Regeringen 2012). Papperslösa skulle få rätt till vård och skola, det skulle bli lättare att få stanna på grund av ”synnerligen ömmande omständigheter” (tidigare ”humanitära skäl”) och de problem som uppstått vad gäller ID-krav vid anhörginvandring skulle åtgärdas. Från flyktingrörelsen riktades dock kritik mot Miljöpartiet för att de genom ramöverenskommelsen ställde sig bakom EU:s flyktingpolitik, användandet av förvar och en specifik formulering som senare, i samband med debatten om REVA, skulle komma att uppmärksammas på nytt: ”Arbetet med att öka effektiviteten i såväl det självmanda [sic] som det tvångsvisa återvändandet ska fortsätta” (Ramöverenskommelse 2011, s. 4).

I Migrationsverkets, Rikspolisstyrelsens och Kriminalvårdens respektive regleringsbrev för 2011 uppmärksammades projektet REVA särskilt. Myndigheterna gavs fortsatt uppdrag att samverka för att effektivisera och öka andelen genomförda utvisningar och ombads gemensamt redovisa de ”utvecklingsområden” som identifierats i REVA-projektet samt resultatet från det pilotprojekt som pågick till och med våren 2011 (Regleringsbrev för Migrationsverket 2011, s. 8; Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2011, s. 7; Regleringsbrev för Kriminalvården 2011, s. 8). Regeringen riktade ännu en gång 40 miljoner kronor till Migrationsverkets återvändandearbete (Regleringsbrev för Migrationsverket 2011, s. 10) och förstärkte även anslaget för resekostnader i samband med utvisningar med 40 miljoner kronor (Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 8, s. 41). De extra medlen användes av Migrationsverket liksom tidigare år till att utöka förvarsverksamheten och för att finansiera REVA (Migrationsverket 2012a, s. 48).

Migrationsverket ökade under 2011 dessutom sina insatser för att för att möjliggöra utvisningar av ensamkommande barn som en uttrycklig följd av det ökade antalet ensamkommande barn som söker asyl i Sverige (Migrationsverket 2012a, s. 46). Projektet European Platform for Unaccompanied Minors, ERPUM, startade i början av 2011 som ett samarbete mellan Sverige, Norge, Nederländerna och Storbritannien och är även det finansierat av Europeiska återvändandefonden. Projektet, som har fokus på Afghanistan och Irak, syftar till att utveckla nya metoder för efterforskning av föräldrar i hemlandet och för ett ”ordnat mottagande” i de fall då ingen vårdnadshavare lyckats spåras (Migrationsverket 2012s, s. 61; Migrationsverket 2013). Redan året innan hade Tobias Billström

uttalat sig i media om att regeringen ville bygga barnhem i Afghanistan för att möjliggöra utvisningar av ensamkommande barn som saknar vårdnadshavare i hemlandet (Lönnaeus, Sydsvenskan 2010-03-25). Uttalandet kritiserade av både regeringskamrater och frivilligorganisationer men idén att utvisa barn utan vårdnadshavare till ”mottagningsenheter” i hemlandet lever kvar och fortsätter att utvecklas (Migrationsverket 2012a, s. 59; Runblom, Sveriges Radio 2013-06-01).

### 3.4 REVA sprids och Återvändandedirektivet införs

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2012 underströk regeringen för fjärde året i rad att återvändande skulle prioriteras. I formuleringen kring det gemensamma uppdraget för Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården hade dock två förändringar gjorts; dels lade regeringen till att antalet verkställda beslut skulle öka *påtagligt* i förhållande till 2011, och dels specificerades att ökningen skulle ske bland de personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagande, det vill säga de som inte har avvikit utan vars adress är känd för myndigheterna (Regleringsbrev för Migrationsverket 2012, s. 9; Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2012, s. 7; Regleringsbrev för Kriminalvården 2011, s. 9).

Myndigheterna uppmanades att redovisa de åtgärder som identifierats i REVA och resultatet av pilotprojektet samt att prioritera genomförandet av det nya arbetssättet i sitt fortsatta arbete. Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen fick dessutom i uppdrag att analysera användandet av förvarsplatser och ”om fler platser behövs (...) för att effektivisera verkställighetsarbetet” (Regleringsbrev för Migrationsverket 2012, s. 9; Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2012, s. 8). Regeringen riktade 40 miljoner kronor för att förstärka Migrationsverkets återvändandearbete och ytterligare 20 miljoner kronor för att behålla utökningen av antalet förvarsplatser (Regleringsbrev för Migrationsverket 2012, s. 11). Anslaget för utresor utökades dessutom med 27 miljoner kronor (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 8, s. 47).

REVA-projektet gick in i sin tredje fas och beviljades nästan 29 miljoner kronor ytterligare från Europeiska återvändandefonden för att implementera den nya arbetsmetoden på landets samtliga polismyndigheter och på Kriminalvårdens transporttjänst samt för att arbeta vidare med andra förslag som lyfts fram i förstudien (Migrationsverket 2011a; Migrationsverket 2012b). I projektplanen framhålls, i linje med regleringsbrevet, att fortsatt utveckling behövs framförallt vad gäller förvarskapaciteten. Öppnandet av ett transitförvar framhölls kunna effektivisera arbetet väsentligt och råda bot på långa förflyttningar av förvarstagna och höga kostnader förknippade med chartrade utvisningar (Migrationsverket 2012, s. 9). Transitförvaret, som enligt planen ska fungera som ett ”korttidsboende” för personer vars utresor redan är bokade, förväntas öppna under 2013 (Migrationsverket 2012, s. 19).



I början av 2012 fattade riksdagen även beslut om att införliva EU:s Återvändandedirektiv<sup>5</sup> i svensk lag och de nya reglerna började gälla den 1 maj samma år. EU-direktivet, som offentliggjordes redan i slutet av 2008, syftar till att införa ”gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna” (Återvändandedirektivet 2008). Direktivet betonar betydelsen av att upprätta återtagandeavtal med länder utanför EU och drar upp gemensamma regler om frivilligt och tvångsvis återvändande, användning av tvångsmedel, förvar och inreseförbud (Återvändandedirektivet 2008, punkt 20).

Införlivandet av direktivet innebar för Sveriges del bland annat att personer med utvisningsbeslut som inte lämnar landet självmant inom den tidsfrist som angetts i beslutet får ett återreseförbud som gäller i hela Schengenområdet i ett år. Om det bedöms finnas en risk att personen avviker i samband med ett avslagsbeslut kan ett återreseförbud på upp till fem år utfärdas (Återvändandedirektivet 2008, Artikel 11; Prop. 2011/12:60, s. 46).

Regeringen förväntar sig att förändringen kommer att leda till att fler som fått utvisningsbeslut väljer att lämna landet självmant (Prop. 2011/12:60, s. 41). Genomförandet av återvändandedirektivet innebar också att en maxgräns för hur länge någon får hållas i förvar infördes. Gränsen är satt vid två månader, tre månader om synnerliga skäl finns, och om utvisningen inte kunnat ske under den tiden på grund av att personen inte samarbetat eller för att det tar längre tid att ordna nödvändiga resehandlingar får tiden förlängas till maximalt tolv månader (Prop. 2011/12:60, s. 74).

### 3.5 Inre utlänningskontroll

Ingen av de policyförändringar som har skett under de senaste åren innehåller några uppdrag eller direktiv som rör användandet av inre utlänningskontroll. Metoden nämns inte i något regleringsbrev och det har inte drivits några särskilda projekt med fokus på inre utlänningskontroll under den studerade perioden. Trots det har det skett en markant ökning av antalet inre utlänningskontroller. I Skåne, där REVA genomfört sitt pilotprojekt, har antalet kontroller nästan fördubblats, från 7456 år 2008 till 14 530 år 2012 (Sandin, Fria tidningen 2013-02-16). Trots att det inte märks i några dokument eller beslut har det alltså, parallellt med den övriga effektiviseringen, i praktiken skett en policyförändring i användandet av inre utlänningskontroll.

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

## **Sammanfattning**

### **2008**

- Nya regler för arbetskraftsinvandring införs
- Återvändandedirektivet godkänns i EU
- Europiska återvändandefonden inrättas
- Sverige tecknar återtagandeavtal med Irak

### **2009**

- Regeringen gör återvändande till en prioriterad uppgift, tillför 40 miljoner kronor och ger Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården gemensamt uppdrag att effektivisera och öka antalet utvisningar.
- Massutvisningar med chartrade plan inleds
- Tillfälligt förvar med 25 platser öppnar i Flen
- Stockholmsprogrammet antas för 2010-2014

### **2010**

- Sverigedemokraterna väljs in i riksdagen
- REVA-projektet inleds med förstudie och pilotprojekt

### **2011**

- Regeringen och Miljöpartiet enas om migrationspolitisk överenskommelse
- Projektet ERPUM inleds
- Nytt förvar öppnar i Åstorp med 30 extra platser

### **2012**

- Återvändandedirektivet införs i svensk lag
- REVA implementeras i hela landet

## 4 Teori och metod

I detta kapitel redogör jag för de vetenskapsteoretiska och metodologiska utgångspunkter som ligger till grund för denna uppsats. Jag diskuterar socialkonstruktionismens syn på kunskapsproduktion och hämtar inspiration från den feministiska epistemologin. Vidare redogör jag för två viktiga utgångspunkter för förståelsen av policy i denna uppsats. Den första bygger på Carol Bacchis kritiska policyteori som betonar att en policys problemrepresentationer är med och formar vår förståelse av det ”problem” som policyn syftar till att åtgärda. Den andra utgångspunkten är att policys utformas på olika nivåer. Jag diskuterar den problematiska uppdelningen mellan politik och förvaltning och låter Michael Lipskys teori om ”street-level bureaucrats” bidra med insikter om att politikens innehåll även skapas i närbyråkraternas dagliga verksamhet. Avslutningsvis redovisar jag det material som ligger till grund för den kommande analysen.

### 4.1 Med socialkonstruktionism och feministisk epistemologi som utgångspunkt

De metodologiska och teoretiska valen i denna uppsats bygger på en socialkonstruktionistisk förståelse av kunskapsproduktion. Centralt inom socialkonstruktionismen är det kritiska förhållningssättet till förgivettagen kunskap och avfärdandet av idén att det finns en objektiv sanning som kan upptäckas och analyseras oberoende av forskarens förståelse av vad kunskap är eller hur den kan och bör produceras. Kritiken mot den vetenskapsteoretiska uppfattningen att forskning kan bedrivas på ett objektivt sätt har riktats från flera håll, inte minst från feministisk teori som betraktar all kunskap som socialt kontextbunden: världen ser annorlunda ut från olika positioner och vår förståelse av världen kan förändras över tid.

Den feministiska epistemologin utvecklades ur en kritik mot att den dominerande synen på vetenskaplig kunskap har missgynnat kvinnor och andra underordnade grupper genom att sätta privilegierade gruppers intressen och föreställningar i fokus, vilket i sin tur har medfört att vissa erfarenheter och perspektiv kommit att betraktas som norm samtidigt som dessa normer framställts som objektiva och universellt giltiga (Gorelick 1991:459, Harding 1987:3). Detta knyter an till en socialkonstruktionistisk syn på sambandet mellan kunskap och sociala processer: kunskap skapas, bevaras och utmanas genom sociala processer där olika uppfattningar konkurrerar om att nå erkännande och etableras som ”sanningar”. Ytterligare en viktig socialkonstruktionistisk utgångspunkt är synen på kunskap och social handling som sammanlänkade. Kunskapsproduktion leder

oundvikligen till att vissa handlingar betraktas som naturliga medan andra anses otänkbara. Olika uppfattningar medför alltså olika sociala konsekvenser (Jørgensen & Phillips 2000:5f).

Om forskare inte kan producera objektiv kunskap, utan varje resultat ska förstås som en av flera möjliga beskrivningar av världen, innebär det att all kunskapsproduktion är att betrakta som likvärdig? Inom den feministiska forskningen är ett uttalat syfte att vända neutralitet och likgiltighet till medvetna ställningstaganden för förtryckta grupper och engagemang i deras kamp för förändring. Forskningen ska alltså inte begränsas till att beskriva förtryck utan bör också bidra till att utmana förtrycket (Gorelick 1991, Harding 1987:8). Frågan om relativism har därför diskuterats flitigt bland feministiska forskare som förkastar tron på objektiv forskning samtidigt som de argumenterar för att vissa perspektiv bör betraktas som mer värdefulla än andra. Den feministiska forskningen har således varit pådrivande i utvecklingen av teorier kring hur kunskap från specifika positioner kan möjliggöra kritik av dominanta, naturaliserade förståelser.

I ståndpunktsteori anses marginaliserade grupper ha en ”privilegierad” position att producera kunskap ifrån eftersom de sägs representera en position i periferin av den dominerande diskursen. ”Underifrånperspektivet” antas alltså underlätta problematiseringen av den naturaliserade kunskap som är förtryckande mot den specifika gruppen (Sismondo 2010:76, Doucet & Mauthner 2006:37, Haraway 1988:583). Genom att sätta marginaliserade grupper i fokus för kunskapsproduktion har ståndpunktsteori således kunnat synliggöra att de dominerande perspektiven är socialt betingade.

Ståndpunkten behöver inte förstås som given av en viss identitet, utan kan enligt Marianne Jørgensen och Louise Phillips även ses som ett medvetet val att positionera sig på en specifik plats i syfte att kunna se världen från det perspektiv som motsvarar studiens syfte och teoretiska ingång (Jørgensen & Phillips 2000:203). Den kan också förstås som producerad av en viss politisk kamp och kollektiva erfarenheter av marginalisering (Bracke & Puig de la Bellacasa 2004:312).

Donna Haraway har introducerat begreppet ”situated knowledge” (situerad kunskap) i ett försök att förhålla sig till det till synes motsägelsefulla i att å ena sidan se all kunskap som historiskt betingad och å andra sidan vilja producera övertygande beskrivningar av världen (Haraway 1988:579). Den situerade kunskapen är en förkroppsligad och partiell form av objektivitet som lägger tyngdpunkt på forskarens begränsade position där ”partiality and not universality is the condition of being heard to make rational knowledge claims” (Haraway 1988:589). All kunskap är ofärdig och partisk, situerad kunskap handlar därför om sammanhang och inte om isolerade individer (Haraway 1988:586).

Jag betraktar min egen position i förhållande till de maktstrukturer jag studerar som skapad genom den politiska rörelse jag är en del av. Genom mitt engagemang för asylsökande och papperslösa har jag en situerad kunskap som jag menar underlättar problematiseringen av den kunskap som tas för given och utövar makt över papperslösa.

## 4.2 Migrationsforskning från statens perspektiv

*The concern of (...) researchers with policy-relevance, now as then, entails presuppositions through which research is effectively formulated and conducted from the standpoint of the state (...). In contrast, from the standpoint of 'the free movement of people' (...) 'the problem is the state rather than those who are mobile'*

(De Genova 2002:421)

I takt med ett växande fokus på irreguljär migration inom policyutveckling och i den offentliga debatten har intresset för fenomenet ökat bland samhällsvetare i såväl USA som i Europa. Mycket av den forskning som bedrivits har dock skrivits för en publik av beslutsfattare och har fokuserat på att ta fram förslag på olika lösningar på aktuella ”policyproblem”. Redan 1978 framhöll sociologen Alejandro Portes denna tendens inom den samhällsvetenskapliga migrationsforskningen och menade att orsaken till detta är att irreguljär migration hör till de frågor där forskares och staters intressen löper samman (Portes 1978:469). Antropologen Nicholas De Genova menar att Portes observation fortfarande är aktuell och att även mycket av den forskning som bedrivs idag tar statens perspektiv som utgångspunkt (De Genova 2011:421). Stephen Castles, sociolog och framstående migrationsforskare, menar att politiker inte har haft några svårigheter att hitta stöd i samhällsforskningen för den politik de velat driva igenom, vare sig det har gällt byggandet av murar längs gränserna eller framtagandet av strategier för att försöka motverka det som antas vara grundorsakerna till migrationen (Castles 2007:7).

Ambitionen att bedriva forskning med policyrelevans har enligt Castles varit en drivande faktor för migrationsforskares val av ämnen och frågeställningar och har i viss utsträckning även haft inverkan på själva utförandet och resultaten (Castles 2007:6). Både Castles och De Genova menar att detta är ett stort problem eftersom det riskerar att underminera den vetenskapliga karaktären genom att ta för givet och okritiskt reproducera de antaganden som genomsyrar migrationspolitiken (Castles 2007:6, De Genova 2002:432). Att bedriva forskning med ambitionen att bistå beslutsfattare med för dem relevanta resultat förutsätter nämligen att forskaren accepterar vissa antaganden som givna utgångspunkter, inte minst vad gäller förståelsen av irreguljär migration som ett problem. Istället för ett sådant okritiskt förhållningssätt till makten menar Castles att samhällsvetenskapliga forskare bör utveckla nya sätt att studera migration och inte låta sig vägledas av forskningsfrågor som syftar till att tillfredsställa kortsiktiga politiska behov (Castles 2007:7).

### 4.3 Problemrepresentation och governmentality

Den australiensiska statsvetaren Carol Bacchi utmanar konventionell policyforskning genom att argumentera för att en policy inte bara bör förstås som ett förslag på en lösning av ett specifikt problem utan också som en framställning av hur själva problemet ska förstås. Precis som statsvetaren Anders Sannerstedt framhåller är politik nämligen ”inte bara val mellan handlingsalternativ utan också skapandet av tolkning av verkligheten” (Sannerstedt 2005:34). Bacchi menar att policyförslag genom att förespråka vissa lösningar identifierar vad som behöver förändras och därmed även skapar en bild av vad ”problemet” är.

Synen på policy som problemlösande bygger på en föreställning om att ”problem” existerar och kan identifieras *utanför* policyprocessen. Bacchi menar istället att den specifika förståelsen av ett visst politiskt ”problem” skapas *i* policyprocessen och att en central uppgift i all policyforskning därmed bör vara att kritiskt granska representationen av ”problemet” (Bacchi 2009:3). Det huvudsakliga fokuset i en sådan analys är inte att undersöka en medveten eller strategisk framställning av ”problemet”, som i sociologisk gestaltningsteori, utan att gå bakom intentionerna och titta på de underliggande antaganden som finns djupt rotade i den specifika policy som studeras (Ibid:xii). Syftet med Bacchis policyanalys är att granska dessa antaganden och föreställningar och att likt Foucault fråga ”on what type of assumptions, of familiar notions, of established, unexamined ways of thinking the accepted practices are based” (Foucault 1994:456, citerad i Bacchi 2009:xvi).

Begreppet ”problem”, så som det används av Bacchi, refererar till den förändring som en specifik policy föreslår. Att policys innehåller antaganden om ”problemets” karaktär är oundvikligt eftersom all policy handlar om att ge förslag på förändring (Bacchi 2009:1). Det antagna ”problemet” uttrycks dock inte alltid explicit i policydokument, det är därför viktigt att synliggöra de ”problem” som antyds i en specifik policy och granska dessa (Ibid:ix).

Centralt i Bacchis teori är förståelsen att problemrepresentationer har stor betydelse för hur vi tänker kring olika ”problem” och för hur de som berörs av policyn behandlas (Bacchi 2009:1). Bacchi har alltså ett ”governmentality”-perspektiv på makt som intresserar sig för de tankemönster (mentaliteter) som ligger bakom ett visst sätt att styra. Policys betraktas därmed inte bara som direktiv för hur förvaltningen ska arbeta utan också som ett sätt att skapa mening, presentera ett synsätt och styra tänkandet hos medborgarna (jmf Sannerstedt 2005:34). Att studera en policys problemrepresentation är alltså ett sätt att försöka förstå ”how governing takes place, and with what implications for those so governed” (Bacchi 2009:ix). Bacchi menar nämligen att de sätt en fråga problematiseras på och framställs som ett ”problem” är centrala i styrningsprocessen och att det är nödvändigt att studera de problemrepresentationer som görs i policys för att förstå den föreställningsvärld som legitimerar det sätt vi blir styrda på (Ibid:xiv). Genom att undersöka hur ett särskilt sätt att tänka ges logisk grund och institutionaliseras kan former av styrning denaturaliseras och på så sätt utmanas som nödvändiga.

### 4.3.1 Carol Bacchis WPR-metod

Utifrån sina teoretiska resonemang har Carol Bacchi utvecklat en särskild metod för policyanalys som hon kallar ”What’s the problem represented to be?” (WPR). WPR-metoden ”creates the opportunity to question taken-for-granted assumptions that lodge in government policies and policy proposals by interrogating (...) the problem representations it uncovers within them” (Bacchi 2009:xv). Metoden kan beskrivas som en poststrukturell form av policyanalys och tar utgångspunkt i sex kritiska frågeställningar som kan användas som vägledning i analysen:

1. *What’s the ‘problem’ represented to be in a specific policy?* Analysens första steg är att identifiera policyns problemrepresentation genom att undersöka vad policyn syftar till att förändra och vad som anses behöva lösas. Policys är ofta komplexa och kan innehålla flera olika förslag på lösningar och åtgärder. En policy kan därför innehålla flera problemrepresentationer som behöver lyftas fram i analysen (Bacchi 2009:4).
2. *What presuppositions or assumptions underlie this representation of the ‘problem’?* När problemrepresentationerna har identifierats riktas fokus mot de antaganden och föreställningar som ligger till grund för dessa. Att undersöka vad som tas för givet i problemrepresentationen handlar också om att försöka förstå det meningsskapande som möjliggör att en specifik problemrepresentation framstår som logisk och naturlig (Bacchi 2009:5). Synliggörandet av bakomliggande antaganden uppnås genom diskursanalys, till exempel genom att studera de binärer, nyckelbegrepp och kategoriseringar som görs i policyn (Ibid:7).
3. *How has this representation of the ‘problem’ come about?* Denna del av analysen bygger på Foucaults genealogiska metod som genom att studera den historiska processen försöker beskriva och reflektera över hur specifika beslut och händelseförlopp har bidragit till att förståelsen av en specifik fråga har tagit en viss riktning (Bacchi 2009:10). Frågan kräver fördjupning i en lång historisk utveckling som jag inte ansett vara möjlig att göra inom ramen för denna uppsats. Däremot har jag i uppsatsens andra kapitel beskrivit viktiga beslut och händelser i framväxten av EU:s migrationspolitik.
4. *What is left unproblematic in this problem representation?* En nyckelfråga i analysen är att fundera över vad som inte tas upp och därmed lämnas oproblematiserat i problemrepresentationen. Genom att diskutera frågor och perspektiv som inte uppmärksammas i den identifierade problemrepresentationen synliggörs att policys är begränsade av sina problemrepresentationer och att det finns alternativa sätt att tänka på ”problemet” (Bacchi 2009:12f).
5. *What effects are produced by this representation of the ‘problem’?* Analysen bygger på ett antagande om att olika problemrepresentationer får olika effekter

och att dessa effekter påverkar sociala grupper på olika sätt. Bacchi skiljer mellan diskursiva effekter, skapandet av subjekt och materiella effekter. Syftet med denna analysdel är att undersöka vilka som gynnas och missgynnas av den specifika problemrepresentationen (Bacchi 2009:15).

6. *How/where has this representation of the 'problem' been produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?* I det sista momentet undersöks hur relationen mellan diskurs, avsändare och publik institutionaliseras samt vad det finns för möjlighet att utmana och göra motstånd mot problemrepresentationen (Bacchi 2009:19).

## 4.4 Diskursanalys

Carol Bacchis WPR-metod genomförs i huvudsak med hjälp diskursanalys, en metod som kommit att användas flitigt inom en rad olika vetenskapliga discipliner. Det huvudsakliga intresset i diskursanalyser är att undersöka hur idéer och begrepp som produceras i en viss samhällelig kontext bidrar till att forma den samhälleliga verkligheten (Jørgensen & Phillips 2000:2, Matthiesen 1997:3). Diskurser kan beskrivas som meningssystem som styr vår verklighetsuppfattning och själva begreppet diskurs kan definieras som "ett bestämt sätt att uppfatta, tala om och förstå världen (eller delar av den)" (Jørgensen & Phillips 2000:1).

När vi pratar om samhällen, identiteter och sociala relationer ger vi alltså inte bara uttryck för beskrivningar eller tolkningar av faktiska förhållanden utan är också med och skapar, upprätthåller eller förändrar dessa (Ibid:1). Fokus för diskursanalysen ligger inte på att utreda huruvida något är sant eller falskt utan på hur den studerade diskursen *framställer* något som sant eller falskt (Ibid:14). Genom att studera vad som sägs eller skrivs men också vad som inte sägs försöker forskaren ta reda på vad som tas för givet i texten och naturaliseras som sanning. Det är sedan dessa för givettaganden som ska undersökas och analyseras (Ibid:21).

Diskursanalysens kritiska potential ligger att synliggöra dolda maktrelationer, avslöja för givettagna antaganden och på så sätt öppna upp för nya sätt att tänka och agera. Meningar som har blivit så väletablerade att de har naturaliserats är svåra att destabilisera eftersom vi har glömt att de skulle kunna ha en annan innebörd. Det för givettagna begränsar våra möjligheter att se annorlunda på saker. Genom att synliggöra de negativa konsekvenser en specifik meningsfixering medför kan rådande system utmanas och en politisk debatt om nya möjliga sätt att förstå världen ta plats (Jørgensen & Phillips 2000:178).

Trots det relativistiska inslaget i diskursanalysens syn på kunskap så drivs även denna utifrån en vilja att förstå världen och att producera en så god representation som möjligt av denna (Jørgensen & Phillips 2000:182). Marianne Jørgensen och Louise Phillips menar att vissa representationer av världen kan anses vara bättre än andra och att dessa kan utvärderas utifrån forskarens politiska syfte och utifrån vetenskapliga kriterier så som konsekvent argumentation och en transparent presentation av forskningsprocessen (Ibid:203). Vetenskap, menar de,



kan i bästa fall bidra till en demokratisk debatt genom att synliggöra områden som tidigare inte varit föremål för politisk diskussion eftersom den rådande ordningen setts som naturlig (Ibid:210).

## 4.5 Ett utvidgat policybegrepp

Policyprocesser har ofta studerats utifrån en uppdelning i beslutsprocess och implementeringsprocess. En sådan tydlig ansvarsfördelning, där politiken styr och förvaltningen omsätter de politiska idéerna till handling, har varit utgångspunkt för den policyanalys som utförts av bland annat förvaltningsforskare (Hjern 1983:8). Uppdelningen har dock kommit att utmanas av andra forskare som menar att det är meningslöst att skilja mellan skapande och implementering av policy. Istället menar dessa att begreppet policy bör definieras både som en uppsättning idéer och som sökandet efter organisatoriska eller institutionella sätt att förverkliga dessa i praktiken (Narbutaité Aflaki 2009:53).

Åtskillnaden mellan beslutsprocess och implementeringsprocess är problematisk eftersom den förutsätter en hierarkisk och linjär policyprocess. Ett sådant antagande kan ifrågasättas empiriskt; även implementeringsprocessen innehåller beslutsprocesser och det är inte ovanligt att aktörer som ansvarar för implementering är delaktiga i beslutsprocesser på högre nivåer eller rent av är initiativtagare till ny policy (Sannerstedt 2005:26f). I projektet REVA till exempel har ny policy kring myndigheternas arbete med att genomföra tvångsutvisningar utvecklats, delvis med utgångspunkt i regeringens direktiv om ökad samverkan mellan myndigheterna och ambitionen att öka antalet utvisningar men delvis också utifrån de beslut och prioriteringar som gjorts inom själva projektet. Prioriterade åtgärder inom REVA har sedan avspeglats i nya direktiv från regeringen, till exempel när det gäller det utökade antalet förvarsplatser.

Synen på att auktoriteten i implementeringsprocessen strömmar från en enda överordnad källa är förenklad (Hill & Hupe 2002:27, Sannerstedt 2005:26, Narbutaité 2009:27, Hjern 1980:11). För även om paragraf fortfarande läggs till paragraf, som statsvetaren Benny Hjern uttrycker det, ”är lagstiftningens precision inte längre allena utslagsgivande” (Hjern 1983:14). Idag talar många forskare om ”multi-level governance” och betonar att framtagandet av politik sker i olika nätverk där såväl EU-organ, statliga institutioner, lokala och regionala aktörer inom både offentlig och privat verksamhet och ideella föreningar är delaktiga och har inflytande (Narbutaité Aflaki 2009:27). På samma sätt ser vi hur policys kring återvändande och tvångsutvisningar under de senaste åren utvecklats av såväl EU, som av den svenska regeringen, de ansvariga myndigheterna och privata företag så som konsultbyrån McKinsey & Company som haft i uppdrag att identifiera myndigheternas ”förbättringsområden” i projektet REVA.

Myten om att politik är vilja och implementering är lojalt förverkligande skapar ordning i vår tankevärld, appellerar till våra demokratiska ideal och skapar förtroende för det politiska systemet (Sannerstedt 2005:46). Verkligheten är dock ofta mer komplicerad än vad som låter sig detaljregleras i politiska direktiv.

Tjänstemännens uppdrag innefattar ofta olika typer av bedömningar och observationer, de förväntas ta hänsyn till individuella omständigheter och de besitter professionell sakkunskap inom sitt yrkesområde som politiker ofta saknar. Michael Lipsky betonar i sin klassiska studie om ”street-level bureaucrats” från 1980 att så länge det mänskliga ingripandet anses vara nödvändigt för genomförandet av den offentliga verksamheten kommer handlingsutrymme förbli betecknande för de som arbetar inom denna (Lipsky 1980:16).

Street-level bureaucrats, eller på svenska ”närbyråkrater”, är personer som arbetar inom offentlig verksamhet där det professionella mötet med människor står i centrum, till exempel lärare, socialsekreterare och poliser (Lipsky 2008:3). Genom att lyfta fram närbyråkraternas handlingsutrymme belyser Lipsky det politiska i deras dagliga verksamhet. I mötet med närbyråkraten och den service som ges upplever den enskilda individen regeringens politik direkt och närbyråkraten har stort inflytande över den enskildas situation eftersom deras beslut påverkar människors liv och möjligheter (Ibid:4). Lipsky menar att närbyråkraternas handlingsfrihet är så pass stor att den ger dem utrymme att utforma politikens *inhåll* i den egna verksamheten. Det är alltså i mötet mellan tjänstemannen och den enskilda individen som politiken utformas:

”I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressure, effectively become the public policies they carry out. I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suits of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers”

(Lipsky 1980:xii)

Detta innebär dock inte att närbyråkraterna är obegränsade av regler och direktiv från högre instanser, tvärtom understryker Lipsky att de övergripande dimensionerna i ”public policy” utformas av den politiska eliten och högre tjänstemän (Lipsky 2009:14). Även om direktivet att utvisa fler kommer från regeringen och de lagar som ger polisen rätt att till exempel genomföra inre utlänningskontroll, sätta en person i förvar eller använda tvångsmedel i samband med utvisningar har beslutats av riksdagen, är det alltså viktigt att se hur polisens metoder och prioriteringar är med och skapar den policy som utövas i det dagliga arbetet. Den kraftigt ökade användningen av inre utlänningskontroll kan till exempel förstås som en policyförändring som skett till följd av polisens egna prioriteringar för hur målet att utvisa fler ska uppnås.

## 4.6 Material

Valet av material är en viktig del av analysprocessen. Carol Bacchi menar att analysen med fördel tar sin början i en specifik lag eller statlig rapport men att det oftast är nödvändigt att även undersöka relaterade texter så som riksdagsdebatter,

ministeruttalanden och andra relevanta rapporter för att ge en mer utförlig bild av den specifika problemrepresentationen (Bacchi 2009:20). Denna uppsats tar ett samlat grepp om de policys för irreguljär migration och utvisning som utvecklats under senare år i Sverige och EU och inkluderar därmed regleringsbrev till Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården från 2009 till 2012, regeringens och Miljöpartiets ramöverenskommelse för migrationspolitik, REVA-projektet, Stockholmsprogrammet och Återvändandedirektivet. Det huvudsakliga analysmaterialet kompletteras med ett antal statliga utredningar, interpellationsdebatter och uttalanden från migrationsministern som relaterar till den studerade policyn.

Uppsatsen tar utgångspunkt i att policys utformas på flera nivåer och att politikens innehåll, i enlighet med Lipskys teorier, också utformas i mötet mellan närbyråkrater och de berörda individerna. Svaren kan alltså inte enbart sökas i regeringens utredningar eller EU:s direktiv utan analysen bör också omfatta de berörda myndigheternas dagliga arbete. Därför inkluderas även uttalanden från i första hand polisen om deras arbetsmetoder och användning av inre utlänningskontroll, men även från Kriminalvårdens transporttjänst om användandet av tvångsmedel i samband med utvisningar och från Migrationsverket angående ”självmant återvändande”.

## 5 Problemrepresentationer, antaganden och tystnader

I detta kapitel analyseras policyns problemrepresentationer och dess bakomliggande antaganden. Antagandena möjliggör problemrepresentationerna och får de åtgärder som riktas mot personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige, främst personer som fått avslag på sina asylansökningar, att framstå som logiska och naturliga. Analysen syftar också till att identifiera och reflektera över tystnader i policydokumenten, det vill säga det som lämnas osagt och oproblematiserat.

### 5.1 Problemrepresentationer

Genom att ta utgångspunkt i de lösningar som förespråkas i en policy och fundera över vad de syftar till att förändra kan vi identifiera de problemrepresentationer som formar vår förståelse av vad ”problemet” är. De policys som presenterats i denna uppsats innehåller alla förslag på åtgärder som syftar till att få personer som fått avslag på sina asylansökningar och papperslösa som av andra orsaker vistas i Sverige utan tillstånd att lämna landet. Det rör sig om allt ifrån återtagandeavtal med andra länder och återreseförbud för de personer som inte lämnar Sverige ”självmant” till nya arbetsmetoder genom projektet REVA, polisens ökade användning av ”inre utlänningskontroll” och ökade anslag till myndigheternas ”återvändandearbete”. Med lösningar som syftar till att få fler papperslösa att lämna Sverige är den övergripande problemrepresentationen att *för många personer lever i Sverige utan tillstånd*.

Från regeringens regleringsbrev till Migrationsverket 2011 framgår till exempel att regeringen avsatt 40 miljoner kronor för att:

*”förstärka Migrationsverkets arbete med återvändande i syfte att öka antalet personer med lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut som återvänder”* (Regleringsbrev för Migrationsverket 2011, s. 8).

”Självmant återvändande” är prioriterat framför utvisning med tvång, vilket framhålls på flera ställen i de studerade policydokumenten (Återvändandedirektivet 2008, paragraf 10; Ramöverenskommelse 2011, s. 1; Stockholmsprogrammet 2010, s. 31). Att regeringen valt att rikta det särskilda ekonomiska stödet till Migrationsverket snarare än till Rikspolisstyrelsen (med

undantag för 2010 då Rikspolisstyrelsen fick 10 miljoner kronor) skulle kunna förstås som att regeringens prioritet varit just att öka självmant återvändande. Från Migrationsverkets årsredovisningar framgår det dock att pengarna i stor utsträckning har använts till att utöka antalet förvarsplatser och för att genomföra projektet REVA, det vill säga åtgärder inom det tvångsvisa återvändandet. Dessa åtgärder har i sin tur uppmuntrats av regeringen i efterföljande regleringsbrev, till exempel genom att särskilt betona vikten av att arbeta vidare med de ”förbättringsområden” som identifierats i REVA-förstudien, redovisa resultat från pilotprojektet i Skåne och genom att rikta särskilt ekonomiskt stöd för att kunna behålla det ökade antalet förvarsplatser (Regleringsbrev för Migrationsverket 2011, s. 8; Regleringsbrev för Migrationsverket 2012, s. 9, 11). Det framstår därmed som att fokus på tvångsutvisningar vuxit fram på flera nivåer och i samverkan mellan regering och myndigheter.

Regeringen har även upprepade gånger gett Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården i uppdrag att samverka i syfte att:

*”effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut samt vidta de åtgärder som krävs för att öka andelen verkställda beslut”* (se t.ex. Regleringsbrev för Migrationsverket 2010, s. 8).

Detta uppdrag rör specifikt utvisningar som genomförs med tvång, eftersom det är först då Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården blir inkopplade. Vidare var det mot bakgrund av regeringens uppdrag till de tre myndigheterna att ”genomföra en översyn av arbetet med att verkställa utvisnings- och avvisningsbeslut” (Regleringsbrev för Migrationsverket 2009, s. 8) som REVA-projektet startade. Sammantaget framställs alltså användandet av tvång som en viktig lösning på ”problemet” att för många asylsökande stannar i Sverige efter att de fått avslag på sina asylansökningar.

Policyns förslag på åtgärder inom det tvångsvisa återvändandet markerar ytterligare en problemrepresentation, nämligen att *åtgärder för att öka självmant återvändande är otillräckliga eftersom det finns personer som inte kommer att lämna Sverige utan tvång*. Denna problemrepresentation framgår också tydligt i Stockholmsprogrammet:

*”Frivilligt återvändande är att föredra, samtidigt som man måste vara medveten om det oundvikliga behovet av effektiva medel för att framtvinga återsändande när så krävs”* (Stockholmsprogrammet 2010, s. 30)

## 5.2 Bakomliggande antaganden

Vilka är de bakomliggande antaganden som underbygger de identifierade problemrepresentationerna i policyn och gör dessa möjliga? Vad tas för givet utan

att ifrågasättas? Genom att koncentrera sig på de binärer, nyckelbegrepp och kategoriseringar som används i policyn kan bakomliggande, djupt rotade, antaganden synliggöras (Bacchi 2009:7).

### 5.2.1 Binärer

En binär består av två begrepp som står i motsatsförhållande till varandra och är ömsesidigt uteslutande. Ett exempel på en sådan binär i de studerade policydokumenten är uppdelningen av människor som lever i Sverige i de som har och de som saknar uppehållstillstånd. Uppdelningen kommer till exempel till uttryck i binärer som illegal/legal, olaglig invandrare/medborgare och utlänning/svensk. Centralt är att uppdelningen skiljer mellan ”vi” och ”dom” och grundar sig i personers legala status. Jag kommer fortsättningsvis tala om binären som illegal/legal.

Förhållandet mellan binära oppositioner är asymmetriskt, vilket innebär att den ena delen av oppositionen är dominerande och därmed anses viktigare och mer värdefull än den andra (Bacchi 2009:7). Binärer bidrar på så vis till att konstruera och upprätthålla sociala hierarkier. I den binära oppositionen legal/illegal konstrueras statusen *legal*, i form av medborgarskap eller uppehållstillstånd, som överordnad och ger därmed tillgång till omfattande rättigheter och skydd medan de som anses vara ”illegala” nekas rättigheter och med våld kan tvingas ut ur landet. Rubriken på Stockholmsprogrammets inledande kapitel: ”För ett medborgarnas Europa i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa” (Stockholmsprogrammet 2010, s. 4), illustrerar tydligt för vem frihet, säkerhet och rättvisa gäller i Europa.

Att människor som lever på samma plats tilldelas olika juridisk status som kopplas till olika rättigheter, friheter och möjligheter kan anses stå i kontrast till idén om alla människors lika värde. Detta har inte minst påtalats i diskussioner om hur icke-medborgare, det vill säga personer som inte är medborgare i det land där de lever, i praktiken kommit att exkluderas även från mänskliga rättigheter. Dessa rättigheter, som ska tillfalla alla enbart utifrån egenskapen att vara människa, har territorialiserats i nationalstatssystemet och har på så vis reducerats till att enbart garanteras medborgare (Khosravi 2006:284). Filosofen Hanna Arendt var en av de första att uppmärksamma hur idén om universella rättigheter förutsatte medborgarskap: ”The rights of Man, after all, had been defined as ’inalienable’ because they were supposed to be independent of all governments; but it turned out that the moment human beings lacked their own government and had to fall back upon their minimum rights, no authority was left to protect them” (Arendt 1973:291f).

Uppdelningen i ”legal” och ”illegal” är inte naturgiven utan hänger samman med de exkluderande praktiker som följer nationalstatssystemet och den reglerade invandringen. Sociologen Gerard Delanty understryker att ”ingen redogörelse för begreppet medborgarskap kan komma förbi det faktum att det ursprungligen konstruerades i syfte att utestänga och underordna människor (Delanty 2002:23).

Binärer formar vår förståelse av världen; för att ett fenomen ska bli begripligt måste vi nämligen känna till dess motsats. En förutsättning för att nationalstaten ska vara begriplig är alltså att den avgränsas och att det som finns utanför exkluderas. För att ett medborgarskap eller uppehållstillstånd ska ha någon betydelse måste det finnas icke-medborgare, det vill säga personer som exkluderas från samhällskontraktet, annars skulle själva begreppet eller den juridiska statusen sakna mening. Att grupper av människor skapas genom att avgränsa dem från andra grupper av människor är själva kärnan i Benedict Andersons teori om ”förställd gemenskap” som den moderna nationens utgångspunkt (Anderson 1993). Samhörigheten till nationen skapas således genom en imaginär likväl som en reell åtskillnad mellan Vi och Dom (Benhabib 2004:18).

Binärer är sociala konstruktioner och verkligheten kan tolkas och organiseras på en mängd andra sätt. Att en person kan gå från statusen ”legal” till ”illegal” eller tvärtom visar också – precis som de personer som befinner sig i ett ”legalt limbo”, det vill säga har nekats uppehållstillstånd men av olika skäl inte kan utvisas – att kategoriseringen av människor i ”legala” och ”illegala” varken är självklar eller statisk. Utan den binära oppositionen illegal/legal skulle de problemrepresentationer och åtgärder som framställs i aktuell policy dock inte vara möjliga att tänka eller begripa.

Genom den binära uppdelningen konstrueras ”illegala” som en homogen grupp, trots att de människor som definieras som ”illegala” befinner sig i Sverige av olika anledningar och har olika bakgrunder och livssituationer. Homogeniseringen av de personer som lever i Sverige utan tillstånd är särskilt problematisk mot bakgrund av den säkerhetsorienterade diskurs som präglar framförallt EU:s policys, där irreguljär migration kopplas samman med kriminalitet, organiserad brottslighet, människohandel och terrorism (jmf Hansen 2010:93, Castles 2007:6, Khosravi 2009:40, Lavenex & Kunz 2008:444). I Stockholmsprogrammet uppmanar Europeiska rådet till exempel medlemsländerna att fokusera på att införa:

*”effektivare åtgärder mot olaglig invandring och människohandel och människosmuggling genom att (...) främja samarbetet beträffande övervakning och gränskontroll”* (Stockholmsprogrammet 2010, s. 31)

Den säkerhetsorienterade diskurs som kriminaliserar irreguljära migranter används inte bara för att motivera ytterligare skärpta gränskontroller och övervakningssystem i syfte att hindra människor från att resa in i Europa irreguljärt utan också för att underbygga den utvisningspolitik som drivs av EU. Europeiska rådet framhåller till exempel att medlemsstaterna har ett grundläggande åtagande att:

*”bekämpa olaglig migration genom att bland annat se till att olagliga invandrare återvänder till sitt ursprungsland eller ett transitland”* (Stockholmsprogrammet 2010, s. 28).

## 5.2.2 Kategorier

Samtidigt som policyn vilar på en binär uppdelning av människor i ”legala” och ”illegala” separeras en grupp ut från övriga migranter i policydokumenten: ”arbetskraftsinvandrare”. Medan ”illegala” migranter framställs som ett säkerhetshot som ska ”bekämpas” genom hårdare gränsbevakning och effektivare utvisningspolitik, framställs arbetsmigranter som avgörande för Europas framtid:

*”Mot bakgrund av de betydande demografiska utmaningar unionen kommer att stå inför i framtiden med en ökad efterfrågan på arbetskraft, inser Europeiska rådet likaledes att en flexibel invandringspolitik kommer att utgöra ett viktigt bidrag till unionens ekonomiska utveckling och resultat på längre sikt”*  
(Stockholmsprogrammet 2010, s. 27).

Arbetsmigranter och irreguljära migranter framställs som två helt separata grupper och kategoriseringen möjliggör de vitt skilda politiska insatser som riktas mot människor som söker en framtid i Europa. Men kategoriseringen av migranter är en politisk konstruktion som begränsar en mer komplex förståelse av migrationen till Europa. Asylsökande kan även vara arbetskraft och arbetsmigranter kan ha skyddsskäl gentemot sina hemländer och se arbetskraftsinvandring som en möjlighet att resa in i EU legalt eller legalisera sin vistelse i landet efter att ha fått avslag på sin asylansökan.

Samtidigt som EU tävlar om att locka till sig arbetskraftsinvandring ses asylsökande och andra migranter som reser in i EU irreguljärt som ett problem som måste hanteras. På så sätt delas migranterna in i de som betraktas som en resurs och de som ses som en börda. Distinktionen mellan önskad och oönskad migration kan sägas hänga samman med vad Foucault menar är ett centralt element i regimers styrning, nämligen ”organizing circulation, eliminating its dangerous elements, making a division between good and bad circulation, and maximizing the good circulation by diminishing bad circulation” (Foucault 2007:18).

Uppdelning av migranter och de olika åtgärder som kopplas till grupperna visar att när EU:s länder behöver människor som kan arbeta välkomnas dessa migranter, men när det är migranterna själva som är i behov av att lämna sina länder försöker man stänga dörren. Samma tendens syns i den svenska policyn som även den betonar vikten av arbetskraftsinvandring för att möta behoven på den svenska arbetsmarknaden samtidigt som migrationsminister Tobias Billström i samband med en presskonferens om Moderaternas arbetsgrupp för integrations- och migrationspolitiska frågor betonar att det är viktigt att ta reda på hur man kan ”påverka volymerna av asylsökande som kommer till Sverige” (Billström, 2013-02-01).

Att det är Sveriges och EU:s intressen som står i fokus för politikens utformning märks även i den policy som rör arbetskraftsinvandring, som förespråkar tillfälliga uppehållstillstånd framför permanent bosättning. Det innebär att en person som arbetskraftsinvandrat kan tvingas återvända om han



eller hon förlorar sitt jobb. Att tillfälliga uppehållstillstånd och cirkulär migration förespråkas hänger enligt Peo Hansen samman med staters ovilja att ge migranter rättigheter (Hansen 2010:99). Detta kan ses som en förklaring till varför EU försöker hålla nere antalet asylsökande och förespråkar en ”flexibel” arbetskraftsinvandring som inte ger rätt till permanent uppehållstillstånd.

Kategoriseringen av migranter gör det möjligt för EU att bedriva en migrationspolitik som motsvarar unionens politiska och ekonomiska intressen genom att reglera vilka människor som ges möjlighet att migrera till Europa.

### 5.2.3 Nyckelbegrepp

Två nyckelbegrepp i policydokumenten är ”självmant återvändande” och ”värdighet”. Begrepp är relativt öppna benämningar som kan fyllas med olika innehåll av olika människor. Vad innebär till exempel ”värdighet” eller vad betyder det att någonting görs ”självmant”? Oenighet kring innebörden av ett visst begrepp hänger samman med konkurrerande politiska visioner. Genom statens överordnade maktposition är den mening de ger ett specifikt begrepp, och som institutionaliseras genom lagstiftning och policydokument, särskilt dominerande för människors förståelse av begreppet och den sociala verkligheten. (Bacchi 2009:8)

#### *”Självmant återvändande”*

Som tidigare nämnts framhålls att ”självmant återvändande” är att föredra framför tvångsutvisningar på flera ställen i policyn kring återvändande. ”Självmant” och ”tvångsvis” återvändande framställs stå i binärt motsatsförhållande till varandra, men gör de verkligen det? Vilken innebörd har begreppet ”självmant” i policyn? I dagligt tal använts begreppet oftast synonymt med ”frivilligt” och även i policydokumenten förekommer begreppet ”frivilligt återvändande”. Det finns dock anledning att ifrågasätta huruvida ”självmant återvändande” verkligen kan sägas ske av fri vilja.

Regeringen har infört ett ekonomiskt återetableringsstöd som personer som återvänder ”självmant” till vissa specifika länder kan ansöka om (Förordning 2008:778). Incitamenten för att få personer att resa ”självmant” handlar dock till stor del också om de negativa konsekvenser det kan innebära för en person att inte återvända ”självmant”. I Migrationsverkets årsredovisning för 2012 beskrivs till exempel arbetet med att få människor att återvända självmant på följande sätt:

*”Flera faktorer samverkar i arbetet med självmant återvändande (...) Motiveringsarbetet fokuserar på allt ifrån risken att få ett återreseförbud till tvångsverkställigheter som kan genomföras”.*  
(Migrationsverket 2013, s. 55)

Vidare framhöll migrationsminister Tobias Billström i en riksdagsdebatt i samband med beslut om genomförandet av Återvändandedirektivet i Sverige att:

*”Vetskapen om möjligheterna till tvång skapar grunden för ett återvändande självmant” (Billström 2012-03-21)*

Samtidigt som självmant återvändande sägs vara målsättningen framställs alltså möjligheten till tvång som en nödvändighet och som en förutsättning för att människor ska återvända ”självmant”. Begreppet ”självmant återvändande” ges därmed en innebörd som i andra sammanhang knappast skulle anses vara betecknande för frivillighet.

Antagandet att asylsökande som fått avslag skulle välja att stanna i Sverige om det inte fanns något hot om tvångsutvisning blottlägger också en föreställning om att situationen för papperslösa i Sverige är så bra att personer skulle välja att leva i Sverige hellre än att återvända oavsett hur deras framtidsutsikter i det land de lämnat ser ut. I en interpellationsdebatt framställer Billström det till och med som att ett avslag och ett uppehållstillstånd skulle betyda samma sak och få samma konsekvenser om det inte vore för möjligheten att utvisa med tvång (Billström 2009-06-18). Ett sådant resonemang bortser helt från exploateringen av papperslösa på arbetsmarknaden, bristen på politiska och sociala rättigheter, de stora svårigheterna att få en bostad och de begränsade förutsättningarna att leva ett liv i Sverige utan personnummer.

Antagandet att situationen för papperslösa är så bra i Sverige att möjligheten att använda tvång är nödvändig för att inte personer som anses sakna skyddsskäl ska stanna i Sverige efter ett avslag ligger också till grund för en föreställning om att fler personer skulle migrera till Sverige om inte tvångsutvisningar genomfördes. I propositionen ”Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen” från 1997 uttrycks denna signalpolitik på följande sätt:

*”En entydig och saklig information om vad ett påtvingat återvändande innebär och effektivare möjligheter att verkställa avvisningen eller utvisningen skall ge tydliga signaler till personer som vistas i Sverige med verkställbara avlägsnandebeslut samt till potentiellt olagliga migranter om att olaglig inresa och vistelse inte leder till varaktig bosättning i Sverige” (Prop. 1997/98:173, s. 51).*

Foucault påpekar att stigmatiseringen av vissa grupper tjänar som syfte att uppmuntra ett visst beteende hos majoriteten (Bacchi 2009:16). Från ovanstående citat framgår det att policys för tvångsåtervändande har som uttalat syfte att avskräcka andra från att resa till Europa irreguljärt eller att vistas här utan tillstånd.

Det förgivettagna antagandet att ett avskaffande av tvångsåtgärder skulle leda till en kraftigt ökad migration till Sverige kan ifrågasättas. Bara en del av de papperslösa som lever i Sverige, inklusive de som avvikit efter ett avslag på sin asylansökan, grips och utvisas av polisen. Om det var möjligheterna att leva papperslöst i Sverige som fick människor att migrera till Sverige borde den omfattande migrationen redan vara ett faktum. Antagandet kan också sättas i ett globalt perspektiv. Åttio procent av världens flyktingar befinner sig i sina grannländer. De 277 400 personer som sökte asyl i Europa kan jämföras med de

totalt 42 miljoner människor som är på flykt i världen idag (UNHCR 2012). En rimlig tolkning av statistiken är att de allra flesta flyktingar antingen inte vill eller inte har möjlighet att ta sig till Europa för att söka asyl.

På flera ställen i policydokumenten kopplas ett effektivt återvändande ihop med en ”hållbar migrationspolitik”, till exempel i regeringens och Miljöpartiets ramöverenskommelse om migrationspolitik:

*”Ett väl fungerande återvändande, i första hand självmant men om det krävs med tvång, är en av förutsättningarna för att Sveriges asylsystem ska vara långsiktigt hållbart”* (Ramöverenskommelse 2011, s. 1).

Formuleringar som denna antyder både att återvändandepolitiken är viktig för att undvika en ökad migration till Sverige och att en ökad migration till Sverige skulle vara negativt och ”ohållbart”. Begreppet hållbarhet ger sken av en ansvarsfull politik medan motsatsen, en ohållbar migration, vilar som ett dolt potentiellt hot mot samhällsordningen. Vad mer specifikt det är som hotas eller vad som avses med ”hållbarhet” lämnas osagt. I ljuset av att överenskommelsen mellan regeringen och Miljöpartiet presenterades som ett sätt att begränsa Sverigedemokraternas inflytande över migrationspolitiken spelar formuleringen dock på en rädsla för ökad främlingsfientligt inflytande i svensk politik om vi inte accepterar en hårdare reglering.

#### *”Värdighet”*

Samtidigt som policyn framställer användandet av tvång som en nödvändighet poängteras att återvändandet ska ske med ”värdighet”. Ett exempel på en sådan formulering finns i den migrationspolitiska överenskommelsen:

*”Återvändandet för dem som fått avslag på sin asylansökan ska ske med humanitet och värdighet. Arbetet med att öka effektiviteten i såväl det självmanda [sic] som det tvångsvisa återvändandet ska fortsätta”* (Ramöverenskommelse 2011, s. 4).

Vad gäller inre utlänningskontroll framhåller Rikspolisstyrelsen i sina föreskrifter och allmänna råd att kontrollerna ska genomföras med ”minsta möjliga intrång i utlänningsfrihet och integritet”, att kontrollen ska stå i proportion till dess syfte samt att det är viktigt att personen som kontrolleras ”behandlas med humanitet och värdighet” (2 § RPSFS 2011:4). Samtidigt finns inga etiska riktlinjer för polisen som anger var och när inre utlänningskontroller får genomföras. Petra Stenkula, biträdande chef på länskriminalen i Skåne, berättar i programmet SVT Debatt att de systematiskt begär ut listor från kommunens vigsselförrättare:

*”Det finns ett par olika tillfällen där personer som är efterlysta dyker upp och visar sig för personer de inte känner och det kan ju vara till exempel när man gifter sig och då måste vi ta chansen”* (SVT Debatt 2013-02-21).

Det finns inte heller några formella hinder mot att polisen går in i skolor för att gripa papperslösa barn och ungdomar. I en intervju med Sveriges Radio uppger Sören Clerton, chef för centrala gränskontrollenheten vid rikskriminalpolisen att det är en ”lämplighetsbedömning” som avgör om polisen går in i en skola eller inte (Runblom, Sveriges Radio 2013-03-08). Polisen har också gripit personer som varit på permission från Barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Chefen för gränspolis i Skåne, Kristina Hallander Spångberg, förklarar i en intervju med tidningen Re:public att polisen gjort bedömningen att en patient som är på permission är tillräckligt frisk för att kunna utvisas (Stark, Re:public Nr 26 2012). I en tv-debatt förklarar Petra Stenkula att många av de personer polisen har i uppdrag att utvisa är inlagda i barnpsykiatri och att de därför har börjat föra en dialog med BUP. Hon berättar att det i samtalen framkommit att polisen och BUP har olika intressen: ”De har ett mål att personerna ska bli friska och vi har ett mål att personen ska bli transportabel” (SVT Debatt 2013-02-21).

Att gripa personer under pågående bröllop, gå in i skolor och gripa barn framför deras klasskamrater, bedriva spaning utanför BUP och gripa barn och ungdomar som är inskrivna på psykiatrisk behandling ger begreppen ”värdigt” och ”humant” en innebörd som inte skulle vara begriplig om det gällde medborgare.

Enligt Rikspolisens föreskrifter och allmänna råd ska personer också behandlas med ”humanitet och värdighet” i samband med att de avvisas eller utvisas (1 § RPSFS 2005:3). I Återvändandedirektivet betonas att om tvångsmedel används för att genomföra en utvisning ska det ske med respekt för den berördas ”värdighet och fysiska integritet” (Återvändandedirektivet 2008, art 8.4). På likande sätt framhålls i Stockholmsprogrammet att ”ansträngningarna att återsända olagligt bosatta tredjelandsmedborgare” måste ske med ”full respekt (...) för de återvändande personernas grundläggande rättigheter, friheter och värdighet” (Stockholmsprogrammet 2010, s. 30). Begrepp som ”värdighet”, ”humanitet”, ”fysisk integritet” och ”frihet” framställs alltså i policyn inte stå i kontrast till användandet av tvångsmedel, så som användandet av handfängsel, fotfängsel och spännremmar, i samband med utvisningar.

Europeiska rådet har tagit fram särskilda riktlinjer för de gemensamma massutvisningar som samordnas mellan medlemsländer. Dessa riktlinjer anger bland annat att:

*”Eventuella tvångsåtgärder får inte hindra eller riskera den återvändandes förmåga att andas normalt. Om tvångsåtgärder används skall man se till att den återvändandes bröstorg hålls i upprätt ställning och att ingenting trycker på bröstkorgen för att inte förhindra den normala andningsfunktionen (...) Återvändande personer som gör motstånd kan tvingas att hålla sig i stillhet med metoder som inte hotar deras värdighet och fysiska integritet”.*  
(Europeiska rådet 2004, s. 33)

I en interpellationsdebatt där Tobias Billström diskuterar de vittnesmål som framkommit efter den första massutvisningen till Irak 2009 om att personer burits ombord på planet, haft handfängsel under hela resan, försetts med spännremmar, nekats gå på toaletten och fått lugnande medel samt att en person lämnats medvetlös i ankomsthallen på Bagdads flygplats, ger han följande kommentar:

*”Jag tycker att det är viktigt att se till att humanitet och värdighet ska vara vägledande när vi har med återvändande att göra och när vi har att göra med människor som tvångsavvisas. Men det är också viktigt att se till att verksamheten äger rum”.* (Billström 2009-06-18)

Behandlingen av de personer som utvisas vägs med andra ord mot Sveriges intresse av att se till att dessa lämnar landet. I denna intressekonflikt framstår det som är bra för nationen som det goda och överordnas den enskilda individens behov till den grad att dennes värdighet i vissa fall kan kompromissas.

De tvångsmetoder som är tillåtna i samband med utvisningar motiveras också med hänvisning till vikten av säkerhet ombord på planet. De personer som utvisas anses alltså utgöra en potentiell säkerhetsrisk:

*”När man har att göra med människor som tvångsavvisas, som inte lämnar Sverige frivilligt, måste man se till att säkerheten ombord på planet fungerar för alla människors bästa. Det handlar om dem som befinner sig på planet och dem som befinner sig på marken”.* (Billström 2009-06-18).

Under de gemensamma grupputvisningarna bevakas varje person av två tjänstemän (en polis och en från Kriminalvårdens transporttjänst). Utöver dessa personer finns även en grupp från piketpolisen, en säkerhetsansvarig polisman och sjukvårdspersonal med ombord på planet (SOU 2011:7, s. 174). I en intervju i Sveriges Radios program Kaliber berättar en person från Kriminalvårdens transporttjänst som arbetar med att bevaka personer som utvisas från Sverige att det händer att personer är så upprörda att man inte anser att handfängsel, fotfängsel och midjefängsel räcker till. Om personen till exempel spottas eller försöker skallas, berättar han, finns även ”spottluva” och ”skyddshjälm” som kan användas. När reportern frågar hur spottluvan ser ut svarar han:

*”Ja, det är ju som en vanlig liten påse, som tillåter att man andas, som man sätter på om de spottas. Det kan ju vara så att de har sjukdomar. Och då vill man ju inte att de spottar på en”* (Kaliber 2010-12-03).

Citatet illustrerar en avhumaniserad syn på papperslösa. Deras desperation inför återvändande erkänns inte som uttryck för deras behov av skydd, men ger likväl legitimitet till de metoder som används mot dem.

När Kaliber går igenom polisens ”verkställighetsrapporter” visar det sig bland annat att en person som var med på en av de massutvisningarna som genomfördes

till Irak 2010 haft både fotfängsel och midjefängsel i nio timmar och att han under hela tiden på planet, alltså i fem timmar, haft spotthuva på sig (Kaliber 2010-12-03).

Den omfattande polisbevakningen, våldet och tvångsmetoderna som används mot personer som kommit till Sverige för att söka asyl och som inte begått några kriminella handlingar framställs som ett ”nödvändigt ont” för att Sverige ska kunna bevaka sitt intresse av att förhindra att personer som fått avslag på sina asylansökningar ska stanna i Sverige och för att förebygga att fler migrerar till Sverige. Samtidigt framställs de berörda individerna som ett potentiellt säkerhetshot. Antagandena gör det möjligt att behandla de som utvisas på ett sätt som inte skulle ha varit möjligt om det gällde svenska medborgare och att dessutom betrakta dessa handlingar som ”värdiga”.

Statsvetaren Sayla Benhabib framhåller att flyktingar och asylsökande behandlas som om de vore ”kvasikriminella element”: ”They exist at the limit of all rights regimes and reveal the blind spot in the system of rights, where the rule of law flows into its opposite: the state of exception and ever-present danger of violence” (Benhabib 2004:163).

Den politiska filosofen Giorgio Agamben menar att ”undantagstillståndet” (”state of exception”) är en slags paradox inskriven i lag som reglerar vad som gäller när ingen ordning gäller. Ett sådant undantag kan sägas gälla papperslösa migranter som i avsaknaden av uppehållstillstånd står utanför lagens skydd samtidigt som deras position är konstruerad genom lagen. Agamben framhåller att suveränen står över lagen eftersom det är denna som stiftar lagen, medan de som exkluderas från lagen reduceras till ”det nakna livet”. På så vis kan människors rättigheter åsidosättas i syfte att förstärka suveräniteten (Agamben 2005:13). Hanna Arendt menade att den som placeras utanför lagen hamnar i händerna på den exekutiva makten och att den som saknar medborgarskap eller legal status därmed är fullständigt utelämnad till ”the mercy of the police” (Arendt 1973:283). När undantaget kommit att bli regel framstår metoderna inte längre som extraordinära åtgärder utan har normaliserats så att lag och undantag inte längre kan skiljas åt (Agamben 1998:170). Agamben menar att ”the voluntary creation of a permanent state of emergency (though perhaps not declared in the technical sense) has become one of the essential practices of contemporary states, including so-called democratic ones” (Agamben 2005:2).

Agambens idéer kan hjälpa oss att förstå den förhandling som sker i samband med utvisningar där demokratiska och humanistiska värden får ge vika för den suveräna statens intresse av kontrollerade gränser och reglerad invandring. Förhandlingen balanserar, inte på en nivå av värdighet utan av mänsklighet. Bara för de personer som avhumaniserats och reducerats till ”det nakna livet” kan de tvångsåtgärder som används under utvisningar och som normaliserats i policyn beskrivas som ”värdiga”.

## 5.3 Tystnader

### *Brist på lagliga vägar in i EU*

Ingenstans i de studerade policydokumenten diskuteras svårigheterna för asylsökande att ta sig in i EU på laglig väg. ”Kampen mot olaglig invandring” betonas gång på gång som en av de viktigaste uppgifterna EU och dess medlemsländer står inför samtidigt som den ”illegala migrationen” kopplas samman med organiserad brottslighet och människohandel. Medan migranter framställs som ett säkerhetshot innebär bristen på lagliga vägar in i EU att dessa människor själva saknar säkerhet (Balibar 2003:37).

En asylansökan måste lämnas in i det land där en person vill söka asyl vilket innebär att personen måste vara på plats i landet för att kunna få sin ansökan prövad.<sup>6</sup> Sverige och övriga EU-länder har visumkrav på resenärer från de flesta länder utanför EU<sup>7</sup> och om det bedöms finnas en ”risk” att personen som söker visum har för avsikt att söka asyl eller stanna i landet efter att visumets giltighet har gått ut avslås ansökan (Artikel 21, EU:s viseringskodex). För personer som lever i auktoritära länder eller i länder där det råder konflikt är det därför mycket svårt att få en visumansökan beviljad. Vidare innebär ”transportöransvaret” att flygbolag eller rederier som transporterar personer utan giltiga resehandlingar till EU gör sig skyldiga till böter och tvingas stå för kostnaderna för personens återresa (19 kap UtL). För de flesta flyktingar finns därför sällan några andra alternativ än att förlita sig på ”flyktingsmugglare” och via farliga resvägar ta sig in i EU irreguljärt. EU:s ”kamp mot olaglig invandring” är alltså i praktiken även en kamp mot de asylsökande som i hopp om skydd från krig och förföljelse försöker ta sig till Europa.

Europeiska rådet visar i Stockholmsprogrammet att de är medvetna om det stora antalet dödsolyckor som sker när migranter försöker ta sig till Europa via Medelhavet men föreslår inga åtgärder för att underlätta för flyktingar att ta sig till EU. Istället påpekas att:

*”Ett viktigt mål är att undvika upprepade tragedier till sjöss. När tragiska situationer beklagligtvis inträffar, bör man undersöka möjligheter för att bättre registrera och, om möjligt identifiera*

---

<sup>6</sup> Ett undantag från denna regel gäller för så kallade kvotflyktingar. Kvotflyktingar utses av FN:s flyktingorgan UNHCR i konflikt- och krigshärjade områden och vidarebosätts i länder som beslutat att ta emot kvotflyktingar. En person kan endast bli uttagen som kvotflykting om han eller hon bedöms sakna möjligheter att återvända till sitt hemland eller bosätta sig i flyktlandet. Flyktingkvoten är dock begränsad och endast en liten del av de som är i behov av skydd ryms i UNHCR:s program. Sverige är ett av tjugofem länder som tar emot kvotflyktingar på årlig basis och den svenska kvoten omfattar mellan 1700 och 1900 personer per år (Migrationsverket 2013a).

<sup>7</sup> För fullständig lista över länder med visumkrav se Europeiska rådet 2001: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:SV:NOT>

*migranter som försöker nå unionen”* (Stockholmsprogrammet 2010, s. 28).

### *Rättsäker asylprövning*

Policyn för avvísningar och utvisningar bygger också på ett förgivettagande om att Sverige har en rättssäker asylprövning. De personer som utvisas förutsätts sakna asylskäl eller andra skäl för uppehållstillstånd i Sverige, så som allvarlig sjukdom som inte kan behandlas i ursprungslandet. Det innebär också att de personer som avviker efter att ha fått avslag på sin asylansökan antas göra det av andra skäl än för att de är hotade i det land de flytt från. Men den svenska asylprövningen är inte utan brister.

I en rapport från 2011 där kvaliteten i den svenska asylprövningen granskas identifierar UNHCR, FN:s flyktingorgan, flera brister i Migrationsverkets utredningar och juridiska bedömningar (Feijen & Frennmark 2011). I studien framkommer bland annat att kraven på vad som anses utgöra förföljelse ställs orimligt högt (s. 142), att handläggarnas landinformationskännedom varierar stort och påverkar asylutredningarnas kvalitet (s. 34), att Migrationsverket inte i tillräcklig utsträckning beaktar sin egen utredningsbörda utan lägger hela ansvaret på den asylsökande att föra fram sina asylskäl (s. 62), att Migrationsverket underlåter sitt ansvar att utreda uppgifter om tortyr trots att asylsökande visat upp tydliga tecken på traumatisering och visat upp kroppsliga skador (s. 73-75), att det finns brister i handläggarnas bemötande och samtalsmetodik som gör det svårt för den asylsökande att känna förtroende och kunna berätta om sina upplevelser (s. 87-102), att delar av det som den asylsökande berättat under asylutredningen inte tas upp i protokollet, att det sällan görs bandinspelningar vilket gör det svårt för den asylsökande att bevisa om hon eller han blivit missförstådd eller om tolkningen har brutit (s. 103), och att det ställs höga krav på bevisning, ofta skriftlig sådan samtidigt som kopior av originalhandlingar anses ha lågt bevisvärde (s. 181-184).

UNHCR framhåller också att det ställs orimliga krav på personer som tillhör erkänt utsatta minoritetsgrupper att bevisa att de övergrepp de utsatts för (så som kidnappning, dödshot, beskjutning, grov misshandel eller godtycklig arrestering) har skett på grund av deras grupptillhörighet och inte på grund av det allmänna säkerhetsläget i landet (s. 68, 160). Ett vanligt skäl till avslag är att den asylsökande inte bedöms vara trovärdig men UNHCR:s rapport visar att handläggarna ofta använder sig av spekulativa argument, det vill säga egna antaganden om traditioner och andra förhållanden i ursprungslandet utan hänvisning till landinformation, som grund för trovärdighetsbedömningen (s. 192-196). Dessutom görs invändningar mot den asylsökandes trovärdighet ofta först i beslutet, alltså utan att den asylsökande fått chans att bemöta dem (s. 79). Även om de brister som UNHCR identifierar i sin rapport inte gäller alla utredningar och beslut visar studien att det finns stora skillnader i kvaliteten i Migrationsverkets asylprövning.

Det är inte bara i Migrationsverkets handläggning rättssäkerheten brister. I UNHCR-rapporten konstateras att majoriteten av de tolkar som används i samband med asylutredningar saknar formell kompetens (s. 120) och att



juristutbildningen inte innehåller några obligatoriska kurser i asylrätt (s. 49). Fyrtio procent av de inlagor från asylsökandes juridiska ombud som granskats i studien bedöms av UNHCR vara av otillfredsställande kvalitet (s. 51). Få juridiska ombud använde sig av landinformation för att motivera sina argument och det förekom flera exempel på dåligt bemötande från ombuden i studien (s. 50-53).

Statistik från de tre migrationsdomstolarna som Jusektidningen beställt fram av Domstolsverket visar att bedömningarna i asylärenden skiljer sig mellan domstolarna. Mellan 2006 och 2012 beviljade migrationsdomstolen i Malmö uppehållstillstånd i 17 procent av de ärenden som överklagats medan motsvarande siffra i Göteborg var 16 procent och i Stockholm 12 procent. Migrationsdomstolen i Malmö beviljade också muntlig förhandling oftare än de andra domstolarna, i 33 procent av målen, jämfört med 21 procent i Göteborg och 14 procent i Stockholm (Silberstein, Jusektidningen 2013-12-19).

Sverige är det land som fällts flest gånger av FN:s Tortyrkommitté för att ha fattat beslut om att utvisa asylsökande till länder där de riskerar att utsättas för tortyr<sup>8</sup>. De utvisningar som genomförs från Sverige följs sällan upp men då det görs, av främst journalister och NGO:s, framkommer inte sällan att de personer som utvisats har tvingats gå under jorden eller fly på nytt. I en uppföljning som Ekot gjorde 2009 av tjugofem kristna assyrier som tvångsutvisats från Sverige till Bagdad visade det sig att tjugofyra av dem tvingats fly Irak på nytt och att den tjugofemte personen levde gömd i rädsla att dödas (Kino & Ritzén, Sveriges Radio 2009-08-10). I en annan granskning som programmet Konflikt gjorde efter den första massutvisningen till Irak i februari 2009 lyckas journalisterna få kontakt med tjugotre av de fyrtiofem som utvisades. Tio av dem var då på flykt igen och hälften av de som var kvar i Irak levde gömda (Kaliber 2010-12-03).

I de studerade policydokumenten nämns inte någonstans möjligheten att asylsökande som avviker eller vägrar att återvända "självmant" efter att ha fått avslag på sina asylansökningar gör det därför att de har ett skyddsbehov som inte har erkänts av de svenska myndigheterna. Istället för att diskutera eventuella brister i asylprövningen som en möjlig orsak till att personer stannar i Sverige utan tillstånd framhålls att möjligheterna till tvångsutvisningar och ett effektivt genomförande av utvisningar är "en viktig del av ett fortsatt värn av asylrätten" (SOU 2003:25, s. 51).

### *Politiska beslut*

I policyn nämns inte heller att definitionen av vem som anses vara flykting och vilka andra skäl som kan ge uppehållstillstånd i Sverige avgörs av politiska beslut. När den nya utlänningslagen infördes 2006 utvidgades till exempel flyktingdefinitionen till att omfatta förföljelse på grund av kön och sexuell läggning samtidigt som möjligheterna att få stanna på grund av "humanitära skäl"

---

<sup>8</sup> För en lista över samtliga beslut se <http://www.bayefsky.com/docs.php/area/jurisprudence/treaty/cat/opt/0/state/166/node/5/type/finalview>

begränsades. Vilka som anses ha skäl att beviljas uppehållstillstånd i Sverige bör alltså inte betraktas som en självklarhet utan ses som historiskt och socialt kontextbundet och därmed föränderligt.

Trots att Migrationsverket redovisar i sin årsredovisning att benägenheten att avvika är mycket hög bland de personer som fått beslut om överföring enligt Dublinförordningen (Migrationsverket 2013, s. 57) och trots omfattande kritik mot överföringar till länder där flyktingmottagandet inte fungerar och asylsökande utsätts för våld och övergrepp (se till exempel [www.barnetsbastaframst.se](http://www.barnetsbastaframst.se)) nämns inte möjligheten att göra undantag från Dublinförordningen och låta personer få sina asylskäl prövade i Sverige istället för att skicka tillbaka dem till det land i Europa där de registrerats först. Tvärtom bygger REVA-projektets arbetssätt på att dessa ärenden ska prioriteras (Migrationsverket 2012c, s. 47).<sup>9</sup>

Inte heller nämner policydokumenten någonting om de personer som befinner sig i så kallat ”legalt limbo”, det vill säga personer med beslut om utvisning som inte har avvikit utan bor på en för myndigheterna känd adress men som inte går att utvisa. Enligt nuvarande praxis tas ingen hänsyn till om en utvisning är praktiskt genomförbar då beslut om uppehållstillstånd fattas. Polisen kan på grund av tidigare erfarenheter av att ett visst land inte tar emot personer som utvisas om de till exempel saknar giltiga identitetshandlingar låta bli att göra några försök att utvisa en person som saknar identitetshandlingar till det landet. Samtidigt har Migrationsöverdomstolen slagit fast att det måste ha skett ett konkret försök att genomföra utvisningen för att en person ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av att utvisningen inte går att genomföra (UM 2750-07). Detta innebär att ett stort antal personer hamnar i ett slags ingenmansland där de varken kan utvisas eller beviljas uppehållstillstånd.

Genom att inte diskutera möjliga brister i lagstiftning eller implementering när det gäller vem som ges möjlighet att migrera till Europa ”legalt”, vilka som ges rätt att stanna och vilka som exkluderas, och istället förutsätta att alla som fått avslag saknar skyddsskäl eller andra starka skäl att stanna i Sverige, bortser policyn genomgående från möjliga politiska orsaker till att människor migrerar irreguljärt eller hamnar i papperslöshet.

---

<sup>9</sup> Istället för ett politiskt beslut om undantag fattade EU-domstolen ett beslut den 6 juni 2013 som innebär att ensamkommande barn som söker asyl i EU inte längre ska överföras till det EU-land där de först registrerats i de fall då barnet rest vidare till ett annat land. EU-domstolen slår fast att principen om barnets bästa ska vara avgörande och att det bästa för barnet är att få sin ansökan prövad i det land där han eller hon befinner sig. Beslutet gäller dock inte om barnet redan fått ett beslut i det första landet (EU-domstolen 2013, mål C-648/11).

## 6 Effekter, reproduktioner och motstånd

I förra kapitlet visade jag att de studerade policydokumenten framställer tvångsutvisningar som nödvändiga för att inte migrationen till Sverige ska öka och för att inte fler ska stanna kvar i Sverige efter att de fått avslag på sin asylansökan. Samtidigt tas det för givet bland annat att asylprocessen är rättssäker och att de som får avslag och ska utvisas saknar skyddsskäl. Vad får denna problemframställning för effekter, på vilket sätt sprids och reproduceras policyns problemrepresentationer och hur kan de utmanas?

### 6.1 Effekter producerade av problemrepresentationen

Carol Bacchis WPR-analys tar utgångspunkt i ett antagande om att olika problemrepresentationer får olika effekter och att dessa effekter påverkar grupper ojämnt. Därför bör vi diskutera hur de identifierade problemrepresentationerna gynnar vissa grupper samtidigt som de missgynnar andra (Bacchi 2009:15). Intresset för effekter i Bacchis analysmetod ska inte förväxlas med intresset för ”resultatet” av en viss policyimplementering som är vanlig i konventionell policyanalys, där fokus ligger på hur effektivt införandet av en viss policy har varit eller huruvida implementeringen skiljer sig från beslutsfattarens intentioner. Istället ligger fokus på effekterna av de problemframställningar som görs i policyn och den diskurs som dessa (re)producerar. Bacchi skiljer mellan diskursiva effekter, skapandet av subjekt och materiella effekter.

#### 6.1.1 Diskursiva effekter

Problemrepresentationer skapar gränser för vad som är möjligt att tänka och säga och därmed begränsar den problemframställning som görs i en viss policy också möjliga alternativa sätt att förstå och komma tillrätta med ”problemet” (Bacchi 2009:16). Foucault påpekar att: ”to govern, in this sense is to structure the possible field of action of others” (Foucault 1994:341).

”Problemet” i den studerade policyn framställs vara att människor lever i Sverige utan tillstånd, trots att de saknar skyddsskäl, och att lösningen på detta är en ökad effektivisering av det tvångsvisa återvändandet. Genom denna representation begränsas möjligheterna att förstå ”problemet” som kopplat till de begränsade chanserna för inkludering genom uppehållstillstånd. En

problemrepresentation som istället skulle se de papperslösas närvaro som en indikator för att gränserna för vem som inkluderas och exkluderas är feldragna, skulle kunna leda till åtgärder såsom regularisering av de som lever papperslöst i Sverige, förstärkt asylrätt och utvidgade möjligheter till uppehållstillstånd.

Diskursen kring personer som stannar i Sverige efter att ha fått avslag på sin asylansökan framställer livet som papperslös i Sverige som attraktivt genom antagandet att antalet papperslösa skulle öka kraftigt om inte möjligheterna till tvång fanns och förgivettagandet att alla som fått avslag saknar skyddsbehov eller andra starka skäl att stanna i Sverige. Diskursen skapar på så sätt en förståelse av papperslösas vägran att följa avslagsbeslut som ett uttryck för deras önskan att leva i Sverige och utestänger möjligheten att det är på grund av rädsla inför ett återvändande som de inte ser några andra alternativ än att leva "gömda" i Sverige. Policies som reglerar eftersökande, frihetsberövande, tvångsutvisningar och våld mot personer som vistas i Sverige utan tillstånd framstår på så sätt som logiska och legitima och begränsar möjligheterna till problematiseringar som ser papperslöshet som en produkt av den förda migrationspolitiken, eller vad De Genova kallar "the legal production of migrant 'illegality'" (2002:419).

### 6.1.2 Skapandet av subjekt

Policies bidrar till att konstruera subjektspositioner från vilka människor försöker förstå den sociala världen, sig själva och andra (Bacchi 2009:16). Carol Bacchi betonar därför att det är särskilt relevant att synliggöra och diskutera hur grupper av människor ställs mot varandra ("dividing practices"). Som jag visat tidigare i analysen ställer policyn papperslösa mot medborgare och konstruerar den senare gruppen som överordnad. Uppdelningen bidrar till att personer som har uppehållstillstånd eller medborgarskap i Sverige ser sig som "hemmahörande" i Sverige med en självklar rätt till rättigheter och skydd från staten, medan de betraktar personer som lever i Sverige utan tillstånd som "hemmahörande" någon annanstans och vars rättigheter är någon annans ansvar. Problemrepresentationen påverkar också papperslösas syn på sig själva och det är rimligt att anta att exkluderingen från samhället, "vi:et" samt den välfärd, de rättigheter och det skydd som andra som bor på samma plats har skapar en känsla av utanförskap och rättslöshet. Att ha flytt från krig eller förtryck och sedan bli misstänkliggjord och nekad skydd, befinna sig i en position där polisen utgör ett hot istället för en trygghet, kunna bli frihetsberövad utan att man begått något brott och vara utelämnad till svartarbete och allmosor för att överleva samtidigt som man betraktas som en "börda" skapar nog hos de flesta en känsla av maktlöshet och av att vara mindre värd som människa.

Bacchi påpekar att problemrepresentationer ofta innehåller ett antagande om vem som är ansvarig för "problemet" (Bacchi 2009:17). Genom att anta att alla beslut som de svenska myndigheterna fattar i asylärenden är korrekta och inte diskutera möjliga problem i den förda politiken eller myndighetsutövningen bortser policyn helt från ett möjligt politiskt ansvarsutkrävande och placerar istället hela ansvaret hos den berörda individen. Detta går i linje med Carol

Bacchis påstående att den dominerande problemrepresentationen idag framställer de individer som berörs av policyn som huvudsakligt ansvariga (Bacchi 2009:7). Att ansvaret läggs på individnivå framgår i policyn när det gäller tvångsvis återvändande, där individen trots incitamenten att återvända ”självmant” anses ha valt att trotsa sitt avslagsbeslut, och även i användandet av våld i samband med utvisningar:

*”Användandet av tvångsmedel (...) styrs av behovet i det enskilda fallet. Behovet i det enskilda fallet styrs i sin tur av den enskildas agerande i situationen”* (Billström 2009-06-18)

På så sätt riktas fokus bort från de politiska strukturer som styr de berörda migranternas förutsättningar och livsmöjligheter.

### 6.1.3 Materiella effekter

En policys problemrepresentationer kan också få materiella effekter som påverkar människors dagliga liv. Carol Bacchi kallar dessa för ”lived effects” (Bacchi 2009:17). Den studerade policyn kan få ytterst allvarliga konsekvenser för de människor som söker skydd i Europa.

#### *På liv och död*

”Kampen mot olaglig invandring” och bristen på lagliga vägar in i EU medför att tusentals människor dör i sina försök att ta sig till Europa, att många förhindras att passera EU:s gräns och därmed inte kan söka asyl, och att människor blir utelämnade till ”flyktingsmugglare” som inte sällan begår våld och övergrepp mot migranter. Barn som försöker ta sig till Europa är ofta tvungna att arbeta längs vägen för att kunna betala de höga belopp som ”flyktingsmugglarna” kräver. Att utvisa människor med tvång till det land de har flytt ifrån kan också, om det gjorts en felaktig bedömning av asylansökan, innebära att en människa mister sitt liv, sin frihet, blir utsatt för tortyr eller tvingas att fly på nytt. Flera personer i Sverige har tagit sina liv, försökt ta sina liv eller på andra sätt skadat sig själva då de ställts inför att bli utvisade (jmf. Andersson, Nyheter 24 2012-06-01).

#### *Ökat våld*

Det finns uppgifter som tyder på att införandet av massutvisningar med specialchartrade plan, som förespråkas i policy från såväl EU som regeringen och de svenska myndigheterna, har lett till ett ökat användande av tvångsmedel under själva flygtransporten. Farhågorna för att massutvisningar skulle innebära ökat våld väcktes efter att radioprogrammet Konflikt rapporterat om den första massutvisningen till Irak 2009 då de som utvisats vittnade om en omfattande användning av tvångsmedel så som handfängsel, spännremmar och lugnande medel. I en interpellationsdebatt lyfte Vänsterpartiet frågan och menade att det fanns:

*”stor anledning att befara att regeringens återvändandesatsning innebär ett ökat användande av tvångsmedel i samband med avvísningar och att ansvariga myndigheters åtaganden i återvändandearbetet inte utförs med respekt för humanitet och frivillighet” (Larsson 2009-06-18).*

I den statliga utredningen ”Transporter av frihetsberövande” konstateras att det, till skillnad från transporter som sker inom Sverige, inte förs någon statistik när det gäller användningen av fängsel i samband med utrikesresor. Det framkommer dock i utredningen att gränspolis och Kriminalvårdens transporttjänst lämnat uppgifter om att användning av fängsel är ”relativt ovanligt” när utvisning sker med reguljärflyg men att det används ”tämligen ofta” vid chartrade flygningar (SOU 2011:7, s. 362). Mer än så redogörs inte för tvångsmetoderna i utredningen, men när radioprogrammet Kaliber i slutet av 2010 granskar tvångsutvisningarna till Irak klagas vilka sorters fängsel som kan användas i samband med utvisningar: handfängsel, midjefängsel, remmar med kardborrband, bår med spännbälte, ”spotthuva” och ”skyddshjälm”. I Kalibers genomgång av polisens ”verkställighetsrapporter” för de tolv massutvisningar till Irak som genomfördes under 2010 visar det sig att handfängsel har använts vid alla resor, att midjefängsel och fotfängsel använts vid fyra av resorna och att spottluva har använts vid två resor. Reportrarna har också gått igenom de medicinska rapporterna för elva av de tolv utvisningsresorna och fann att lugnande medel hade använts under sex av resorna och att en person getts morfin (Kaliber 2010-12-03).

### *Rättslöshet*

En ytterligare effekt av att rätten till rättigheter kopplas till människors legala status är att personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige exploateras på arbetsmarknaden, att de tvingas flytta runt mellan tillfälliga boenden, leva trångbott eller helt saknar bostad och att de inte har samma rätt till sjukvård som personer med uppehållstillstånd eller medborgarskap och därmed kan bli tvungna att leva med hälsoproblem som de inte får behandling för. Hotet som polisen utgör för papperslösa gör det dessutom i praktiken omöjligt för personer som riskerar att utvisas att anmäla om de blivit utsatta för något brott.

Under 2013 har regeringen beslutat att ge papperslösa utökad rätt till sjukvård och papperslösa barn rätt att gå i skolan (Utbildningsutskottets betänkande 2012/13:UbU12). Samtidigt har effektiviseringen av utvisningar och polisens ökade användning av inre utlänningskontroll ökat riskerna för papperslösa att vistas i det offentliga rummet. Kommunalråd i Malmö, Göteborg och Stockholm har under våren 2013 uttryckt oro för att regeringens beslut om att öka antalet utvisningar gjort att papperslösa barn inte vågar gå till skolan och att de som är i behov av vård inte vågar söka hjälp av rädsla att bli gripna i polisens ID-kontroller. De menar att prioriteringen av återvändande på så sätt motarbetar kommunens arbete med att realisera de papperslösas rättigheter i praktiken (SVT Debatt 2013-02-21; Jernberg, Karlsson & Martinsson, Aftonbladet 2013-02-20).

EU:s organ för grundläggande rättigheter, European Agency for Fundamental Rights, FRA, understryker i en rapport från 2011 att ID-kontroller som sker i anslutning till offentlig verksamhet så som skolor, vårdcentraler, sjukhus eller religiösa inrättningar har en negativ och ofta oproportionerlig inverkan på migranternas möjlighet att få sina fundamentala rättigheter tillgodosedda:

*“In practice, as a result of the fear of being arrested by the police, migrants in an irregular situation avoid approaching public service providers and are thus effectively deprived of basic rights”* (FRA 2011, s. 42).

FRA rekommenderar därför medlemsstaterna att ta fram etiska riktlinjer för polisen som avråder från gripanden i närheten av skolor, vårdinrättningar, rådgivningscenter samt kyrkor eller andra institutioner som erbjuder migranter nödvändig service (FRA 2011, s. 11).

Leif Fransson, biträdande chef för gränspolisens i Skåne, berättar i en intervju i Sydsvenskan att de flesta kontroller som polisen genomför bygger på tips och att de får in så många tips att de inte hinner med att följa upp alla (Stadler och Magnusson, Sydsvenskan 2013-03-03). Rädslan för angiveri har förstärkt papperslösas oro över att vistas i till exempel skolan och gjort det svårare för papperslösa att lita på grannar, lärare, klasskamrater eller andra i deras närhet (se till exempel Moreno, Sydsvenskan 2013-03-24).

Hanna Arendt har visat att rättslöshet uppstår i skiljelinjen mellan medborgerliga och mänskliga rättigheter. Den som saknar medborgarskap är drabbad av en förlust mer fundamental än någon materiell förlust eller förnekandet av vissa specifika rättigheter, den är berövad själva rätten till rättigheter – den grundläggande rättigheten att tillhöra ett organiserat samhälle, ett samhälle där man blir bedömd utifrån sina handlingar och åsikter (Arendt 1973:295, 296f). ”The fundamental deprivation of human rights is manifested first and above all in the deprivation of a place in the world which makes opinions significant and actions effective” (Arendt 1973:296). Den papperslösas utsatta position har alltså inte i första hand att göra med att lagen diskriminerar dem utan att lagen inte omfattar dem (jmf Arendt 1973:295f). Detta kan ses som en effekt skapad genom den kategorisering av människor som kommer till uttryck i policyn och som ligger till grund för hela den nuvarande polisiska ordningen.

#### *Ökad psykisk ohälsa*

Teamet för krigs- och tortyrskadade (TKT) vid barn- och ungdomspsykiatri i Malmö vittnar om att deras patienter inte vågar komma till sina psykologiska behandlingar av rädsla att bli gripna av polisen sedan polisen intensifierat sitt arbete (Oldberg, Skånska Dagbladet 2013-01-07). Kenjiro Sato, som arbetar som psykolog på TKT, berättar också för Sydsvenskan att den ökade stress som polisens prioriteringar av utvisningar innebär för hans patienter gör att barnen och ungdomarna inte kan bearbeta sina posttraumatiska stressyndrom (PTSD):

*”De har ingen möjlighet att uppleva trygghet någonstans längre. Jag menar att P:et i PTSD nu har bytts ut, från post till pågående. Polisens intensiva jakt på dessa ungdomar gör att de befinner sig i ett ständigt pågående trauma” (Stark, Sydsvenskan 2012-12-29).*

De materiella effekterna av policyn kan alltså handla om liv och död för den berörda personen, men också om ökat våld i samband med massdeportationer, rättslöshet samt ökad psykisk ohälsa bland de papperslösa.

## 6.2 Reproduktion och utmaning av problemrepresentationerna

Att undersöka hur problemrepresentationerna produceras, sprids och försvaras samt på vilket sätt de eventuellt utmanas är viktigt för att förstå hur policyn kommer till uttryck bortom dokumenten (Bacchi 2009:19). Den uppdelning som görs i den studerade policyn mellan de människor som har rätt att vistas här och som staten har ansvar för och de människor som saknar rätt att vistas här, för vilka andra lagar och normer gäller, ligger till grund för hela den reglerade invandringen och har närmast en hegemonisk ställning i dagens samhällsordning. Uppdelningen av människor är institutionaliserad genom lagstiftning, myndigheters uppdrag och enskilda tjänstemäns praktiska arbete. Den reproduceras och sprids vid varje avslagsbeslut som Migrationsverket fattar, vid varje inre utlänningskontroll polisen gör, för varje person som sätts i förvar eller utvisas ur landet, vid varje tillfälle patienter nekas vård för att de saknar papper eller när en privatperson ringer till polisen för att lämna tips om någon som de misstänker saknar tillstånd.

Med hjälp av Lipskys teori om närbyråkrater och deras handlingsutrymme att tolka och utforma innehållet i politiken kan vi förstå hur policys tolkas, skapas och implementeras i varje kontakt mellan närbyråkrat och individ. Även Foucault betonar att makt inte bara ska förstås som något som strömmar uppifrån och ner utan att makt verkar på alla nivåer: ”Power is everywhere, not because it embraces everything, but because it comes from everywhere” (Foucault 1998:92f).

Problemrepresentationen reproduceras och sprids också i media. Även när journalister kritiskt granskar den förda flyktingpolitiken så fokuserar rapporteringen ofta på bristerna i ett enskilt ärende snarare än att belysa de strukturer som ligger till grund för asylprövningen. I den mycket uppmärksammade REVA-debatten under våren 2013 låg fokus i huvudsak på ”etnisk profilering” i samband med polisens ID-kontroller och diskrimineringen som svenska medborgare med ”utländskt” utseende utsattes för när de kontrollerades. Med tidningsrubriker som ”Nio av tio som kontrolleras i sökandet efter papperslösa är oskyldiga” (TT, Sveriges Radio 2013-02-25) reproducerades och legitimerades sökandet och utvisningarna av de ”skyldiga”, det vill säga de papperslösa. Även i de många reportage som handlade specifikt om de



papperslösas situation låg huvudsakligt fokus på *hur* poliserna genomför sitt uppdrag. Diskussionen kom således att befästa den reglerade invandringen som en given utgångspunkt och handla om huruvida metoderna för att genomföra politiken kan anses vara legitima, istället för att granska huruvida politiken och en hierarkisk kategorisering av människor i sig kan anses vara legitim. Detta är ytterligare ett exempel som visar hur policyns problemrepresentation och antaganden institutionaliserats och blivit del av ett förgivettaget tankesystem.

#### *Uttryck för motstånd*

Problemrepresentationen utmanas dock från annat håll. Organisationer som *Ingen människa är illegal* förespråkar fri rörlighet, öppna gränser och betraktar nationsgränser som ”politiska konstruktioner som vi saknar både moralisk skyldighet och intresse av att acceptera och upprätthålla”(Ingen människa är illegal 2013). Nätverket *Aktion mot deportation* beskriver sig själva som en ”folkrörelse mot det våld som dagligen utövas i svenska medborgares namn” och kräver ett stopp av våldet, deportationerna och användandet av förvar (Aktion mot deportation 2013). Nätverket betraktar våldet som en av grundstenarna i den svenska migrationspolitiken och försöker stoppa utvisningar genom att arrangera protester och blockader utanför förvaren, uppmana flygbolag att vägra samarbeta vid tvångsdeportationer och uppmuntra medpassagerare att protestera. *Malmö – fristad för papperslösa* arbetar för att flytta den migrationspolitiska debatten till lokal nivå och engagera föreningar, företag och kommunala verksamheter att göra sina verksamheter tillgängliga för papperslösa och på så sätt vara med och skapa en ”fristad”. På sin hemsida påpekar de att även personer som saknar uppehållstillstånd är malmöbor och att deras ”behov och drömmar inte skiljer sig från andras” (Malmö – fristad för papperslösa 2013).

De asyl- och flyktinggrupper som finns runt om i Sverige utmanar också policyns problemrepresentation genom att erbjuda humanitärt och juridiskt stöd till personer som avvikit efter att ha fått avslag på sina asylansökningar och genom att arbeta politiskt för att skapa fler vägar till uppehållstillstånd, till exempel genom att verka för en stärkt asylrätt, en mer generös utlänningslagstiftning eller för en regularisering av papperslösa.

Det är inte bara ideella organisationer och aktivistnätverk som utmanar. I mars 2013 antog Centerpartiet ett nytt idéprogram där de förespråkar öppna gränser och fri invandring (Centerpartiet 2013, s. 19). Den nya visionen väckte stor medial och intern debatt då partiet gick emot den dominerande synen på ökad invandring som ett problem och istället framhöll att Sverige är ett stort land med en glesbygd som är på väg att avbefolkas och att öppna gränser är nödvändigt för att Sverige ska kunna möta det omfattande behovet av arbetskraft inom vissa sektorer (Stockholm TT, Svenska Dagbladet 2012-12-16). Miljöpartiet ifrågasätter i sitt partiprogram ”länders rätt att välja sina invånare” och förespråkar fri invandring (Miljöpartiet de gröna 2013, s. 36). Partiernas visioner kan anses utmana dominerande problemrepresentationer i den studerade policyn, men samtidigt har såväl Centerpartiet som Miljöpartiet varit med och utvecklats och ställt sig bakom flera utav de policyns som granskats i denna uppsats.

Inte minst utmanas policyn av de individer som vägrar att agera i enlighet med policyn. Att personer korsar gränser, lever i Sverige utan tillstånd, vägrar att lämna landet "självmant" efter att ha nekats uppehållstillstånd eller gör motstånd när polisen försöker utvisa dem med tvång kan förstås som ett sätt för dessa människor att försvara eller kräva sina rättigheter och utmana den förda politiken. Med hjälp av Hanna Arendts analys av statslösas position kan en alternativ förståelse av gruppen papperslösa skapas, en förståelse av den papperslösa som en politisk aktör vars position ställer frågor om suveränitet, demokrati och mänskliga rättigheter på sin spets och som har potential att genom sin närvaro utmana precis den samhällsordning och de strukturer som exkluderar henne. Den papperslösa avslöjar till exempel motsättningen mellan det exkluderande medborgarskapet och de mänskliga rättigheterna. Genom att korsa nationsgränser ifrågasätter migranter staters möjlighet och legitimitet att reglera invandring och dela upp människor utifrån territoriella nationsgränser. Konfrontationen med ett ökat antal invånare som inte har tillstånd att stanna men inte heller kan eller vill återvända utmanar också distinktionen mellan nationell medborgare och utlänning eftersom de är varken eller. Därmed ifrågasätter den papperslösa "the equation of man with citizen on which the system of nation states bases its legitimacy" (Krause 2008:337). På samma sätt menar Agamben att flyktingar och irreguljära migranter kan ses som "disquieting elements" i nationalstatssystemet genom att "breaking up the identity between man and citizen, between nativity and nationality (Agamben 1998:131). Den papperslösa väcker också frågor om demokrati och, som Monika Krause poängterar, det faktum att det i den moderna nationalstaten är staten som konstituerar befolkningen och inte tvärtom (Krause 2008:338). Den papperslösa migranten kan alltså sägas utmana inte bara den förda *politiken* utan också *det politiska*, det vill säga de historiskt och socialt konstruerade gränserna för gemenskaper.

## 7 Sammanfattning

Satsningar på återvändande och tvångsutvisningar har under senare år kommit att få allt högre prioritet i såväl svensk som europeisk migrationspolitik och hör till ett snabbt växande policyområde. Ökade ekonomiska resurser läggs på åtgärder som syftar till att höja ”effektiviteten” i utvisningsarbetet och de politiska ambitionerna har blivit allt mer påtagliga i såväl policyutvecklingen som i människors liv och direkta närhet.

Den ökade internationella migrationen utmanar nationalstaten och väcker frågor om de uppsatta gränser som delar in och kategoriserar människor. Politiska strukturer som begränsar människors rörelsefrihet, rätt till rättigheter och möjligheter att påverka den politik som styr deras tillvaro ställer frågor om suveränitet, demokrati och mänskliga rättigheter på sin spets.

Policyforskningen har en utmaning i att inte bara leverera lösningar på förgivettagna problem. Den riskerar då att begränsa våra möjligheter att förstå vår samtid och att presentera nya möjliga sätt att förstå de utmaningar vi står inför. Med hjälp av kritisk policyforskning kan vi identifiera det osagda, denaturalisera antaganden som kommit att betraktas som sanningar och rikta ljus mot definitioner och begrepp som annars riskerar att tas för givna. En sådan analys kan i bästa fall bidra till att synliggöra djupt rotade tankesystem och därmed öppna upp för en demokratisk debatt om sådant som tidigare tagits för givet.

Den här uppsatsen har granskat svensk och europeisk policy som reglerar hanteringen av den ”oönskade” migrationen, det vill säga människor som reser in i EU irreguljärt eller lever här utan tillstånd. Policyn betonar såväl ytterligare förstärkta gränskontroller som åtgärder för att underlätta och öka antalet utvisningar av personer som saknar tillstånd att vara i landet. Genom att dekonstruera dessa policys och undersöka dess problemrepresentationer och bakomliggande antaganden har jag synliggjort de tysta premisser som politiken vilar på och som lämnas utforskade i policydokumenten.

Genomgående i den studerade policyn saknas en diskussion om den politik som ligger till grund för och skapar positionen papperslös. Problembeskrivningen begränsas till att placera ”problemet” hos individen snarare än att utforska hur den förda politiken, så som bristen på lagliga vägar in i EU eller brister i asylprövningen, bidrar till en ”illegalisering” av människor. De åtgärder som presenteras i policyn bygger alla på en uppdelning av de som har och de som saknar tillstånd samtidigt som policyn bortser från att denna uppdelning är politiskt konstruerad. Genom att ta kategoriseringen av människor för given begränsas också andra tänkbara lösningar.

Livet som papperslös i Sverige framställs som attraktivt för migranter, till den grad att det tas förgivet att personer som stannar i Sverige efter att ha fått avslag på sin asylansökan gör det trots att de saknar skyddsskäl. Tvångsutvisningar

framställs således som en nödvändighet för att de som nekats asyl ska återvända "självmant" istället för att stanna i Sverige utan tillstånd och för att Sverige ska kunna bevaka sitt intresse av att hålla nere migrationen. Policys som reglerar eftersökande, frihetsberövande, tvångsutvisningar och våld mot personer som vistas i Sverige utan tillstånd framstår på så sätt som logiska och legitima och begränsar möjligheterna till problematiseringar som ser papperslöshet som en produkt av den förda migrationspolitiken.

Policyn genomsyras av en säkerhetsorienterad diskurs som kriminaliserar irreguljära migranter och möjliggör en repressiv politik som bidrar till en avhumanisering av papperslösa. Diskursen används inte bara för att motivera ytterligare skärpta gränskontroller och övervakningssystem i syfte att hindra människor från att resa in i EU irreguljärt utan också för att underbygga utvisningspolitiken. Samtidigt har det skett en begreppsförskjutning där "värdighet" i behandlingen av de personer som utvisas ges en innebörd som vore otänkbar om det gällde medborgare. Den papperslösas position utanför lagen skapar ett slags "undantagstillstånd" där den enskilda individens rättigheter kan åsidosättas och hennes värdighet kompromissas.

Med hjälp av Lipskys teorier om närbyråkrater har jag kunnat visa att policy utformas på olika nivåer och att de premisser som politiken vilar på återskapas och förstärks i mötet mellan polisen och den utvisningshotade. De materiella effekterna av policyn kan handla om liv och död för den berörda personen, men också om ökat våld i samband med massdeportationer, avsaknad av rättigheter i lag eller genom att tillgången i praktiken begränsats samt ökad psykisk ohälsa bland de papperslösa.

Genom kritisk policyanalys har jag visat att vi styrs av problematiseringar på flera nivåer. Vår syn på världen och dess utmaningar styrs av de problemframställningar vi möter i politiska debatter, lagstiftning och i möten med myndigheter. De "problem" som utvisningspolitiken vill lösa existerar dock inte utanför de tanke-system som konstruerar vissa koncept som givna och begränsar andra möjliga tolkningar och perspektiv. Med min analys har jag synliggjort hur de antaganden som policys för migration och utvisning vilar på i själva verket är med och konstituerar de "problem" policyn säger sig vilja åtgärda.

Med en problemrepresentation som tog utgångspunkt i hur svensk och europeisk migrationspolitik skapar papperslösa skulle andra förslag än de som presenteras i nuvarande policy vara möjliga. Sådana förslag på lösningar skulle till exempel kunna handla om stärkt asylrätt, regulariseringar, granskningar av myndigheters tolkningar av nuvarande lagar eller om att på allvar initiera en debatt om hur ett medborgarskap som inte bygger på exkludering kan utformas.

## 8 Executive summary

In recent years the management of undocumented migration has become a top priority in both Swedish and European migration politics and it belongs to a rapidly growing field of policy. The policies emphasize further reinforced border control in order to prevent people from entering the EU irregularly, as well as measures to facilitate and increase the number of deportations of undocumented migrants, who are living in Europe without legal permission.

The political ambitions to make the deportation process more “efficient” has gained public awareness in Sweden through increased ID-controls on the streets as well as attempts to find and arrest undocumented migrants at weddings, hospitals, psychiatric clinics for minors and outside schools. The police have been criticized for using racial profiling when carrying out ID-controls and for using unethical methods in their efforts to crack down on undocumented migrants.

During the spring of 2013 thousands of people were demonstrating in various cities of Sweden against the EU-funded project REVA (Legal and Effective Enforcement Work), which aims at increasing the number of deportations from Sweden. REVA states a clear example of contemporary migration policy, in focusing on increasing deportations, the use of detention centers and chartered flights for mass deportation. However, the shift in migration policy towards an increased focus on repatriation and deportation was not introduced through REVA, but has rather developed in national and EU politics for the past years. This thesis examines the policy development in Sweden and the EU since 2009 in order to scrutinize the rationale behind the policies.

### *A critical policy analysis*

Undocumented migration has “risen to unprecedented prominence as a ‘problem’ in policy debates and as an object of border policing strategies” (De Genova 2002:419). At the same time, policy analysis has traditionally focused on assisting politicians with suitable solutions to specific “problems”. The anthropologist Nicholas De Genova argues that researchers’ interest in irregular migration has for a long time been the same as the governments’ interest and that much of the research that has been conducted within this field was written precisely for an audience of decision-makers (De Genova 2002:421). Hence, a great amount of research has been formulated and conducted in line with the state’s interests, and assumptions built into the policy field have escaped critical scrutiny.

This thesis addresses a gap in the literature by not taking the perspective of the state as a starting point. Instead of an uncritical reproduction of well-established definitions and assumptions, these are subject to examination throughout the thesis. While questioning conventional policy analysis I use Carol Bacchi’s critical policy theory in order to identify and examine the “problem”

representations and underlying assumptions that underpin Swedish and European deportation politics.

In contrast to traditional policy study approaches Carol Bacchi (2009) argues that a governmental policy not merely suggests a solution of a political “problem” but also inherently entails a representation of the “problem” that needs to be solved. By promoting certain solutions policy proposals simultaneously identify what needs to be changed, and thereby also imply what the “problem” is. The representation of the “problem” can therefore be understood as an active way to create particular understandings of political “problems”. A crucial task in all policy analysis should therefore be to critically examine the representation of the “problem”. The main interest of such analysis is not to look at intentional or strategic framing of “problems”, as in sociological framework theory, but to move beyond the intentions and examine the assumptions and logics that are integral in the specific policy that is investigated.

By analyzing Swedish and European policy in order to understand how policy processes are constructing social reality, this thesis points out and illustrates the need for a critical approach to policy research.

#### *Purpose and research question*

The aim of this thesis is to investigate the past years’ development of policies concerning repatriation and deportation in Sweden and the EU and to scrutinize the “problem” representations that lodge within these policies.

By using critical policy theory I investigate the meaning and knowledge production on undocumented migrants in the Swedish context. Rather than trying to find a solution to the “problem” that the policies point out the aim of this thesis is to investigate and scrutinize the very representation of the problem and its consequences. The guiding research question is:

*What “problem” representations and underlying assumptions underpin Swedish and European deportation politics and in what way are these limiting possible alternative ways to understand the “problem” that the policy intends to solve?*

In deconstructing the assumptions behind the policy this thesis attempt to challenge the problem representation of the particular policy area. The analysis is based on a governmentality approach that puts emphasis on the relation between power and knowledge. By examining how particular ways of thinking become institutionalized, forms of governing can be denaturalized and challenged.

The method is largely based on discourse analysis, which has a critical potential in exposing hidden power structures and revealing taken for granted “truths” and quiet assumptions. By deconstructing the rationale behind policies managing irregular migration, I aim to contribute to a continued debate about the current “problem” representations and underlying assumptions within migration policy and open up for new ways of understanding the world.

### *Policy making at different levels*

The thesis takes interest in how policies concerning undocumented migrants are negotiated and constructed at different policy levels. Based on a critical approach to the distinction between policy making and implementation, as is common in policy research, I apply a broad definition of policy that does not regard policy or governing as merely constructed at the top through laws and government decisions. Inspired by Michael Lipsky's theory of street-level bureaucrats (1980), I argue that policies are also produced in the everyday work in public authorities, for example in the daily encounters between the police and the undocumented migrant.

### *Findings*

Throughout the policy documents there is a lack of discussion on the underlying politics that create and sustain a system where people are situated as undocumented. The description of the problem is limited in that it ascribes the "problem" to the individual rather than exploring how the politics of exclusion, such as the absence of legal ways to enter Europe or the deficits of the asylum system, is constructing the "illegalization" of migrants.

The investigated policies suggest measures, such as readmission agreements with third countries, entry ban for those who refuse to return "voluntarily", new working methods through the REVA-project and increased funding to authorities. These are all provisions that put focus and priority on return questions and that aim to increase the number of deportations of undocumented migrants. The overall representation of the "problem" is hence that *too many persons are living in Sweden without legal permission*.

"Voluntary return" is repeatedly emphasized as preferable to forced deportations in the policy documents. An increased focus on forced deportations has, however, developed on different policy levels and in interplay between the government and the authorities. Suggested solutions concerning forced deportations mark another "problem" representation: *solutions aiming to increase "voluntary return" are insufficient as there will always be persons refusing to leave Sweden unless force is used*.

The solutions presented in the policies all presume a division between those who have and those who do not have a residence permit, all while the policies disregard that such division is politically constructed from its inception. The binary division of people into "legal" and "illegal" is neither given nor stable, but without such a division the "problem" representations and solutions presented in the policies would not be possible to think or understand as logical. By taking for granted and naturalizing such a categorization of people, the policy effectively limits other thinkable solutions.

One category is separated from other groups of migrants in the policy documents: the labour migrant. While "illegal" migrants are presented as a security threat that should be combated through harsher border control and more effective deportation politics, labour migrants are depicted as crucial for the future of Europe. The separation between irregular migrants and labour migrants enable completely different political measures directed towards people seeking a future

in Europe, measures that correspond to the EU's political and economical interests.

Life as an undocumented refugee in Sweden is depicted as attractive to immigrants to the point that it is taken for granted that asylum seekers stay after being denied asylum despite not having motives to seek protection. Deportations, thus, are depicted as a necessity to enforce the "voluntary" return of those who were denied asylum, in order to prevent them from staying as undocumented and in order to comply with the Swedish migration policy of keeping immigration down.

Subsequently, while policies regulating violence, the search for undocumented migrants, detention and deportation of persons living in Sweden without a permit, appear legitimate and logical, they limit our opportunities to scrutinize and problematize the "undocumentedness" as a product of Swedish migration policy.

The policies are permeated by a discourse of securitization that criminalizes irregular migrants and facilitates a repressive policy that ultimately dehumanizes irregular migrants. Such security oriented discourse appears to not only motivate increasingly rough border controls and surveillance systems in order to prevent people from entering Europe, but also to reinforce the policy of deportation. Meanwhile, the appearance of the word "dignity" in the policy documents shows that a shift of meaning of the word has taken place, enabling a treatment of irregular migrants that would be unthinkable for citizens. Political philosopher Giorgio Agamben helps us understand that only for persons that are dehumanized and reduced to "bare life" can the force and violence that is being used during deportations and that is normalized in the studied policies be described as "worthy". Thus, the "rightlessness" surrounding the position of the undocumented migrant has established a state of exception, where individual rights can be superseded and human dignity compromised.

While the material effects of the policies can be the difference between life and death for the individual person, the consequences of the policies also comprise the increased use of violence during mass deportations, the lack of rights in law or in practice and increased mental illness among undocumented migrants.

This thesis argues that the "problems" that the migration policy wants to solve, do not exist outside the system of thought that constructs certain concepts as given and limits other understandings, interpretations and perspectives. With this analysis I strive to expose how the tacit assumptions underpinning Swedish migration policy effectively is complicit in constituting the very problem that the policy aims to solve.



## 9 Referenser

### Litteratur

- Abiri, Elisabeth, 2003. "Asylrätten: ett hot mot rikets säkerhet?", i Flyghed, Janne, Hörnqvist, Magnus (red.). *Laglöst land. Terrorjakt och rättssäkerhet i Sverige*. Stockholm: Ordfront
- Agamben, Giorgio, 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and bare Life*. Stanford, California: Stanford University Press
- Agamben, Giorgio, 2005. *State of Exception*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Arendt, Hanna, 1973. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Anderson, Benedict, 1993. *Den föreställda gemenskapen: reflexioner kring nationalismens ursprung och spridning*. Göteborg: Daidalos.
- Bacchi, Carol, 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W: Pearson Australia.
- Balibar, Étienne, 2003. "Europe, An 'Unimagined' Frontier of Democracy". *Diacritics*, vol. 33, nr. 3/4, s. 36–44.
- Benhabib, Seyla, 2004. *The rights of Others- Aliens, Residents and Citizens*. Storbritannien: Cambridge University Press.
- Benito, Miguel, 2005. Active Civic Participation of Immigrants in Sweden. POLITES, Carl von Ossietzky Universitet i Oldenburg, <http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Sweden.pdf>, hämtad 2013-04-11.
- Bracke, Sarah och Puig de la Bellacasa, Maria, 2004. "Building Standpoints", i Harding, Sandra (red.), 2004. *The Feminist Standpoint Theory Reader. Intellectual and Political Controversies*. London: Routledge.
- Castles, Stephen, 2007. "Development and Migration – Migration and Development: What comes first?", Paper presented at the Social Science Research Council Conference, New York City, 28 February-1 March 2008.
- Clandestino, 2009. *Size and Development of Irregular Migration to the EU. Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe*. [http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background Information/4.2.Policy Briefs EN/ComparativePolicyBrief SizeOfIrregularMigration Clandestino Nov09 2.pdf](http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background%20Information/4.2.Policy%20Briefs%20EN/ComparativePolicyBrief%20SizeOfIrregularMigration%20Clandestino%20Nov09%202.pdf), publicerad i oktober 2009, hämtad 2013-04-11.
- De Genova, Nicholas P, 2002. "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology*, Nr 31, s. 419-447.
- Delanty, Gerard, 2002. *Medborgarskap i globaliseringens tid*, Lund: Studentlitteratur.

- Doucet, Andrea och Mauthner, Natasha S., 2006. "Feminist Methodologies and Epistemology", i Bryant, Clifton D. och Peck, Dennis L. (red.), 2006. *Handbook of 21<sup>st</sup> Century Sociology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles), 2004. *Broken Promises – Forgotten Principles. An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum standards for Refugee Protection, Tempere 1999 – Brussels 2004*. <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/access-to-europe/97-broken-promises-forgotten-principles-ecre-evaluation-of-the-development-of-eu-minimum-standards-for-refugee-protection.html>, publicerad 2004-06-01.
- Feijen, Liv och Frennmark, Emelia, 2011. *Kvalitet i svensk asylprövning. En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*. Stockholm: FN:s flyktingorgan UNHCR.
- Feldman, Gregory, 2012. *The Migration Apparatus: Security, Labour, and Policymaking in the European Union*. Stanford: Stanford University Press.
- Foucault, Michel, 1994. "The Subject and Power", i Faubion, James D. (red.), 1994. *Essential Works of Foucault 1954-1984, Vol 3: Power*. London: Penguin.
- Foucault, Michel, 1998. *The History of Sexuality Vol. 1: The Will To Knowledge*. London: Penguin.
- Foucault, Michel, 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*. New York: Palgrave.
- Gorelick, Sherry, 1991. "Contradictions of feminist methodology", *Gender & Society*, Vol. 5, Nr. 4, s. 459-477.
- Hansen, Peo, 2010. "More Barbwire or More Immigration, or Both? EU Migration Policy in the Nexus of Border Security Management and Neoliberal Economic Growth", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 11, Nr. 1, s. 189–101.
- Hansen, Peo och Jonsson, Stefan, 2011. "Demographic Colonialism: EU-African Migration Management and the Legacy of Eurafrica", *Globalizations*, Vol. 8, Nr 3, s. 261–76.
- Haraway, Donna, 1988. "Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective", *Feminist Studies*, Vol. 14, Nr. 3, s. 575-599.
- Harding, Sandra, 1987. "Introduction – Is there a Feminist Method?", i Harding, Sandra (red.). *Feminism & Methodology*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hill, Michael och Hupe, Peter, 2002. *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage.
- Hix, Simon och Høyland, Bjørn., 2011. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hjern, Benny, 1983. "Förvaltnings- och implementeringsforskning. En essä", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86, s. 7-16.
- Hydén, Sophie och Lundberg, Anna, 2002. *Inre utlänningskontroll i Schengens Sverige – dilemma i polisens arbete*. Licentiatavhandling vid tema Etnicitet, Lindköpings universitet.
- Jørgensen, Marianne W och Phillips, Louise J, 2002. *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage.

- Khosravi, Shahram, 2006. "Territorialiserad mänsklighet: irreguljära immigranter och det nakna livet", i de los Reyes, Paulina (red.), 2006. *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. SOU 2006:37.
- Khosravi, Shahram, 2009. "Sweden: detention and deportation of asylum seekers", *Race & Class*, Vol. 50, Nr. 4, s. 38-56.
- Krause, Monika, 2008. "Undocumented Migrants. An Arendtian Perspective", *European Journal of Political Theory*, Vol. 7, Nr. 3, s. 331–348.
- Lavenex, Sandra och Kunz, Rahel, 2008. 'The Migration-Development Nexus in EU External Relations', *Journal of European Integration*, Vol. 30, Nr. 3, s. 439–57.
- Likic-Brboric, Branka, 2011. "EU Enlargement, Migration, and Asymmetric Citizenship: Political Economy of Inequality and the Demise of the European Social Model?", *Globalizations*, Vol. 8, Nr. 3, s. 277-294.
- Lipsky, Michael, 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Menz, Georg, 2009. *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Morehouse, Christal och Blomfield, Michael, 2011. *Irreguljar Migration in Europe*. Washington, DC: Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcmirregularmigration.pdf>, hämtad 2013-04-11.
- Narbutaitė Aflaki, Inga, 2009. *From the Soviet to the European Union. A Policy Study of SME Assistance Organising in Lithuania*. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Portes, Alejandro, 1978. "Introduction: Toward a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration", *International Migration Review*, Vol. 12, Nr. 4, Special Issue: Illegal Mexican Immigrants to the United States, s. 469-484.
- Sannerstedt, Anders, 2005. "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken", i Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Sismondo, Sergio, 2009. *An Introduction to Science and Technology Studies*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- UNHCR, 2012. *A year of crises. UNHCR Global Trends 2011*: <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>, hämtad 2013-06-24.
- UNITED for Intercultural Action, 2012. List of 16264 documented refugee deaths through Fortress Europe. <http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf>, publicerad 2012-11-01.

### Officiella dokument

- Billström, Tobias, 2009-06-18. "Politiskt ansvar för återvändandearbetet i asylprocessen", *Interpellationsdebatt 2008/09:563*. Av Kalle Larsson till statsrådet Tobias Billström: <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Interpellationsdebatter1/Debatt/?did=GW10563&doctype=ip>, hämtad 2013-05-25.

- Billström, Tobias, 2012-03-21. "Genomförande av återvändandedirektivet", *Debatt och beslut 2011/12:86*: <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Debatter-och-beslut-om-forslag/Arendedebatter/?did=GZ01SfU6&doctype=bet>, hämtad 2013-05-25.
- Billström, Tobias, 2013-02-01. "Ny integrations- och migrationspolitisk grupp", Presskonferens. *ModeratTV*: <http://play.moderat.se/Player.aspx?SessionFactID=73&MeetingID=71&SessionName=Presskonferens&CatID=5&Search=&Embedded=0&dtmEntry=&intFullMeeting=1>, hämtad 2013-05-08.
- Centerpartiet, 2013. *En hållbar framtid. Våra idéer gör skillnad. Centerpartiets idéprogram, mars 2013 i Upplands Väsby*: <http://www.centerpartiet.se/Documents/En%20h%C3%A5llbar%20framtid%20-%20Centerpartiets%20id%C3%A9program%20mars%202013.pdf>, hämtad 2013-06-02.
- Dublinförordningen = "Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat". *Europeiska unionens officiella tidning 29.6.2013*: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:SV:PDF>, hämtad 2013-06-27.
- Europeiska Kommissionen, 2005. *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*, COM(2004) 811 final. Bryssel, 2005-01-11.
- Europeiska Kommissionen, 2002. *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM(2002) 175 final. Bryssel, 2002-04-10.
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), 2011. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Förordning (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar.*
- Larsson, Kalle, 2009-06-18. "Politiskt ansvar för återvändandearbetet i asylprocessen", *Interpellationsdebatt 2008/09:563*. Av Kalle Larsson till statsrådet Tobias Billström: <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Interpellationsdebatter1/Debatt/?did=GW10563&doctype=ip>, hämtad 2013-05-25.
- LMA = *Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*
- Migrationsverket, 2010, *Årsredovisning 2009*. Undertecknad den 22 februari 2010, Norrköping.
- Migrationsverket, 2010a, "Nyfiken på pågående projekt? Bra samarbete underlättar för polisen", *eufonder@migrationsverket.se – ett nyhetsbrev från Flyktningfonden och Återvändandefonden*, Nr 2, juni 2010, s.4. [http://www.migrationsverket.se/download/18.789507671291b69b9b580004313/2010\\_2.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.789507671291b69b9b580004313/2010_2.pdf), hämtad 2013-05-15.
- Migrationsverket, 2010b, *Beslut om medfinansiering från Europeiska återvändandefonden programår 2010*:

- <http://www.migrationsverket.se/download/18.18814bb812ea3e7ee3b80001629/beslut2010.pdf>, hämtad 2013-04-20.
- Migrationsverket, 2010c, *Projekt medfinansierade av Europeiska återvändandefonden 2010*. 2010-06-30:  
[http://www.migrationsverket.se/download/18.789507671291b69b9b580006641/projekt\\_rf2010.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.789507671291b69b9b580006641/projekt_rf2010.pdf), hämtad 2013-02-19.
- Migrationsverket, 2011, *Årsredovisning 2010*. Undertecknad den 18 februari 2011, Norrköping.
- Migrationsverket 2011a, *Beslut om medfinansiering programår 2012, Europeiska återvändandefonden*. 2011-10-05:  
<http://www.migrationsverket.se/download/18.57c92aec130eb7a09cf800026369/beslut2012.pdf>, hämtad 2013-04-20.
- Migrationsverket, 2012, *Projektplan Europeiska återvändandefonden, REVA del 3: Implementering och delprojekt*. EF-nummer R15-009. Reviderad version nr 20, 2012-06-11.
- Migrationsverket 2012a, *Årsredovisning 2011*. Undertecknad den 22 februari 2012, Norrköping.
- Migrationsverket 2012b, *Projekt medfinansierat av Europeiska återvändandefonden 2012*. 2012-05-24:  
[http://www.migrationsverket.se/download/18.800a8ef13731e6ee93800011658/projekt\\_rf\\_2012.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.800a8ef13731e6ee93800011658/projekt_rf_2012.pdf), hämtad 2013-02-19.
- Migrationsverket 2012c. *Verksamhets- och kostnadsprognos, 26 oktober 2012*:  
<http://www.migrationsverket.se/info/6379.html>, hämtad 2013-03-01.
- Migrationsverket 2013, *Årsredovisning 2012*. Undertecknad den 19 februari 2013, Norrköping.
- Miljöpartiet de gröna, 2013. *Partiprogram*. Maj 2013, Västerås:  
[http://www.mp.se/sites/default/files/miljopartiets\\_partiprogram\\_2013\\_laguppl\\_ost.pdf](http://www.mp.se/sites/default/files/miljopartiets_partiprogram_2013_laguppl_ost.pdf), hämtad 2013-06-02.
- Prop 1997/98:173. *Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen*. Överlämnad den 20 maj 1998, Utrikesdepartementet, Stockholm.
- Prop. 2009/10:1, "Utgiftsområde 8: Migration", *Budgetpropositionen för 2010*. Utgiven den 21 september 2009. Finansdepartementet, Stockholm.
- Prop. 2010/11:1, "Utgiftsområde 8: Migration", *Budgetpropositionen för 2011*. Utgiven den 12 oktober 2010. Finansdepartementet, Stockholm.
- Prop. 2011/12:1, "Utgiftsområde 8: Migration", *Budgetpropositionen för 2012*. Utgiven den 20 september 2011. Finansdepartementet, Stockholm.
- Prop. 2011/12:60. *Genomförande av återvändandedirektivet*. Överlämnad den 26 januari 2012, Justitiedepartementet, Stockholm.
- Ramöverenskommelse 2011 = *Ramöverenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna om migrationspolitik*. 2011-03-03:  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/22/26/04ddbd6f.pdf>, hämtad 2013-04-18.
- Regleringsbrev för Kriminalvården 2009 = *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Kriminalvården*. Regeringsbeslut 1:5, 2009-12-03, Justitiedepartementet.

- Regleringsbrev för Kriminalvården 2011= *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Kriminalvården*. Regeringsbeslut 1:2, 2011-09-08, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Kriminalvården 2012 = *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Kriminalvården*. Regeringsbeslut 1:25, 2011-12-22, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Migrationsverket 2009 = *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket*. Regeringsbeslut 11:3, 2009-12-21, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Migrationsverket 2010 = *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket*. Regeringsbeslut 11:1, 2011-02-10, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Migrationsverket 2011 = *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket*. Regeringsbeslut 11:1, 2012-02-02, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Migrationsverket 2012 = *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket*. Regeringsbeslut 11:1, 2012-12-06, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2009 = *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Regeringsbeslut 1:14, 2009-11-26, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2010 = *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Regeringsbeslut 1:53, 2010-12-16, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2011 = *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Regeringsbeslut 1:5, 2011-11-10, Justitiedepartementet.
- Regleringsbrev för Rikspolisstyrelsen 2012 = *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Regeringsbeslut 1:9, 2012-12-13, Justitiedepartementet.
- RPSFS 2005:3 = Rikspolisstyrelsens författningssamling, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan*. FAP 628-1, 21 mars 2005.
- RPSFS 2011:4 = Rikspolisstyrelsens författningssamling, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll*. FAP 273-1, 17 juni 2011.
- Europeiska rådet 2001 = ”Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav”:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:SV:NOT>, hämtad 2013-08-06.
- Europeiska rådet 2004 = ”Rådets beslut av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om

- återsändande (2004/573/EG)", *Europeiska unionens officiella tidning*, 6.8.2004.
- EU-domstolen 2013 = "Domstolens dom (fjärde avdelningen) den 6 juni 2013. 'Förordning (EG) nr 343/2003 – Avgörande av vilken medlemsstat som har ansvaret – Underårig utan medföljande vuxen – Asylansökningar som först getts in i en medlemsstat och sedan i en annan medlemsstat – Den underårige har inte någon familjemedlem som befinner sig i en medlemsstat – Artikel 6 andra stycket i förordning nr 343/2003 – Den underårige överförs till den medlemsstat där han eller hon först lämnade in sin ansökan – Förenlighet – Barnets bästa – Artikel 24.2 i stadgan' I mål C-648/11, angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Förenade kungariket) genom beslut av den 14 december 2011, som inkom till domstolen den 19 december 2011": <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0648:SV:HTML>, hämtad 2013-06-07.
- EU:s viseringskodex = "Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)": <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0810:SV:NOT>, hämtad 2013-08-06.
- Socialstyrelsen, 2010. *Social rapport 2010*.
- SOU 2003:25, *Verkställighet vid oklar identitet m.m.* Utgiven mars 2003, Justitiedepartementet, Stockholm.
- SOU 2011:48, *Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet*. Utgiven den 31 maj 2011, Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 2011:7, *Transporter av frihetsberövade*. Utgiven den 9 februari 2011, Justitiedepartementet, Stockholm.
- Stockholmsprogrammet 2010 = "Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd", *Europeiska unionens officiella tidning* 4.5.2010. Europeiska rådet.
- UM 2750-07 = Migrationsöverdomstolens avgörande den 3 januari 2008 (mål nr UM 2750-07), MIG 2008:38: <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=17805>, hämtad 2013-03-04.
- Utbildningsutskottets betänkande 2012/13:UbU12. Stockholm den 23 april 2013: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201213/UbU12/>, hämtad 2013-05-23.
- UtlL = *Utlänningslag (2005:716)*
- Utrikesdepartementet, SÖ 2008:10 = "Samförståndsavtal med Irak", *Sveriges internationella överenskommelser*, 2008, Nr 10. Undertecknad den 18 februari 2008, Bagdad.
- Återvändandedirektivet 2008 = "Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna", *Europeiska unionens officiella tidning*, 24.12.2008.

## Media

- Andersson, Matilda, 2012-06-01. "Själv mord och självsador – så hanterar Migrationsverket situationerna", *Nyheter* 24: <http://nyheter24.se/nyheter/inrikes/699829-sjalvmord-och-sjalvsador-sa-hanterar-migrationsverket-situationerna>, hämtad 2013-05-20.
- Jernberg, Åsa, Karlsson, Nils och Martinsson, Thomas, 2013-02-20. "Debattörerna: Polisens jakt på papperslösa är omänsklig", *Aftonbladet*: <http://www.aftonbladet.se/debatt/article16274160.ab>, hämtad 2013-04-20.
- Kaliber 2010-12-03. "Ett värdigt återvändande?", *Sveriges Radio*: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1316&artikel=4219880>, hämtad 2013-06-06.
- Kino, Nuri och Ritzén, Susan, 2009-08-10. "Utvisade från Sverige – Nu flyr de igen", *Ekot granskar*, *Sveriges Radio*: <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3437&grupp=8364&artikel=3022708>, hämtad 2013-06-06.
- Konflikt, 26 maj 2009. "Återvändandeåret", *Sveriges Radio*
- Lönnaeus, Olle, 2010-03-25. "Regeringen vill bygga barnhem", *Sydsvenskan*.
- Moreno, Federico, 2013-03-24. "Gömda nära dig", *Sydsvenskan*: <http://www.sydsvenskan.se/malmo/gomda-nara-dig/>, hämtad 2013-04-20.
- Oldberg, Erika, 2013-01-07. "Fler gömda utvisas", *Skånska Dagbladet*: <http://www.skanskan.se/article/20130107/MALMO/130109820/-/fler-gomda-utvisas>, hämtad 2013-02-20.
- Rhodiner, Jonas, 2006-10-05. "Drygt hälften fick stanna – resultat av tillfällig asyltag", *Ekot*, *Sveriges Radio*.
- Runblom, Karin, 2013-03-08. "BO-kritik mot regeringen för papperslösa barn", *Ekot*, *Sveriges Radio*.
- Runblom, Karin, 2013-06-01. "Välkomstcenter i Kabul för avvisade flyktingbarn", *Ekot*, *Sveriges Radio*.
- Sandin, Ossian, 2013-02-16. "Kraftig ökning av utlänningskontroll". *Skånes Fria Tidning*.
- Silberstein, Mikael, 2013-02-19. "Stockholmsdomare tuffare mot asylsökande". *Jusektidningen*: <http://www.jusektidningen.se/Arkivet/2013/2/Asylsokande-doms-tuffare-i-Stockholm/>, hämtad 2013-06-10.
- Stadler, Lena och Magnusson, Erik, 2013-03-03. "Polisen: Inte jakt på illegala". *Sydsvenskan*: <http://www.sydsvenskan.se/malmo/polisen-inte-jakt-pa-illegala/>, hämtad 2013-03-04.
- Stark, Linda, 2012. "Det enda de pratar om är rädslan för polisen". *Re:public*, Nr. 26.
- Stark, Linda, 2012-12-29. "Fler unga utan papper spåras". *Sydsvenskan*: <http://www.sydsvenskan.se/malmo/fler-unga-utan-papper-sparas/>, hämtad 2013-02-20.
- Stockholm TT, 2012-12-16. "Centern vill öppna gränserna". *Svenska Dagbladet*: [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/centern-vill-oppna-granserna\\_7758838.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/centern-vill-oppna-granserna_7758838.svd), hämtad 2013-06-02.
- SVT Debatt, 2013-02-21. "Polisjakt på papperslösa, snus och höga advokatarvoden", *SVT1*.



TT, 2013-02-25. ”Nio av tio som kontrolleras i sökandet efter papperslösa är oskyldiga”, *Nyheter P4 Radio Stockholm*, Sveriges Radio: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=5453934>, hämtad 2013-02-26.

Åkerman, Mikaela, 2011-01-21. ”Ministrar ville stoppa våg av irakier”. *Svenska Dagbladet*.

### **Hemsidor**

Aktion mot deportation 2013. ”Plattformen”: <http://aktionmotdeportation.se/sida/10>, hämtad 2013-06-15.

Bayefsky, 2013, ”Jurisprudence, CAT – Sweden. List of all final views”, <http://www.bayefsky.com/docs.php/area/jurisprudence/treaty/cat/opt/0/state/166/node/5/type/finalview>, hämtad 2013-06-10.

Ingen människa är illegal 2013. ”Plattform”: <http://www.ingenillegal.org/om-oss/plattform>, hämtad 2013-06-15.

Malmö – fristad för papperslösa 2013. ”Vad är Malmö – fristad för papperslösa?”: <http://malmofristad.se/undersidor/omoss.html>, hämtad 2013-06-15.

Migrationsverket, 2013, ”European Return Platform for Unaccompanied Minors – ERPUM”, <http://www.migrationsverket.se/info/4597.html>, publicerad 2013-04-03, hämtad 2013-06-02.

Migrationsverket 2013a, ”Den svenska flyktingkvoten”, <http://www.migrationsverket.se/info/495.html>, publicerad 2013-07-18, hämtad 2013-08-01.

Regeringen, 2011, ”Historisk överenskommelse om migrationspolitiken”, <http://www.regeringen.se/sb/d/9863/a/162226>, publicerad 2011-03-03, hämtad 2013-04-14.

### **E-post**

Nidsjö, Hans, 2013-05-15, Migrationsverket

Nidsjö, Hans, 2013-05-24, Migrationsverket

Nidsjö, Hans, 2013-05-28, Migrationsverket