

Tjänstemannens dilemma på Migrationsverket

En kvalitativ fallstudie om tjänstemannarollen och dess
olika dilemman

Isabella Fält, 920929
Rebecka Söderlindh, 930119

Abstract

Studien är en kvalitativ fallstudie av tjänstemannarollen på Migrationsverket där det empiriska materialet främst består av samtalsintervjuer med fyra handläggare. Vi syftar även till att pröva teorierna *tjänstemannens dilemma* och *närbyråkraten*, för att undersöka hur väl teorin om dessa stämmer överens med den insamlade empirin. En kortare bakgrund om Migrationsverkets organisation presenteras i inledningen och därefter följs en presentation av de utvalda teorierna. Med hjälp av teorierna operationaliseras begrepp som ligger till grund för vår analys av samtalsintervjuerna och för att på så sätt kunna pröva teorierna på det empiriska materialet. Studien har en jämförande ambition där vi syftar till att jämföra om det föreligger någon skillnad i förhållningssättet till *tjänstemannens dilemma* mellan en nyanställd och en mer erfaren handläggare på Migrationsverket. Detta antagande ligger till grund för vår hypotes kring att en nyanställd handläggare upplever tjänstemannens dilemma som mer centralt i dennes yrkesutövning än en mer erfaren handläggare. Hypotesen prövas i analysen och i den jämförande delen, vilket sedan följs av en slutsats. En slutsats som visar på att det inte finns någon direkt skillnad mellan en nyanställd och en erfaren handläggare i förhållningssättet till *tjänstemannens dilemma*.

Nyckelord: Migrationsverket, Tjänstemannens dilemma, Närbyråkrat, Tjänstemannarollen, Kvalitativ fallstudie.

Antal ord: 10780 (inkl. referenser)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|---|-----------|
| 1 INLEDNING | 3 |
| 1.1 Ämnesval | 3 |
| 1.2 Syfte och frågeställning | 4 |
| 1.3 Avgränsning | 4 |
| 1.4 Bakgrund: Migrationsverkets organisation | 5 |
| 1.5 Disposition | 6 |
| 2 METODISKT TILLVÄGAGÅNGSÄTT | 7 |
| 2.1 Metod | 7 |
| 2.2 Genomförande av intervjuer | 8 |
| 2.3 Material | 9 |
| 2.4 Presentation av respondenter och informanter | 10 |
| 2.5 Operationalisering | 11 |
| 2.6 Generaliserbarhet, reliabilitet och validitet | 11 |
| 3 TEORETISK UTGÅNGSPUNKT OCH ANALYSBEGREPP | 13 |
| 3.1 Närbyråkraten | 13 |
| 3.2 Tjänstemannens dilemma | 14 |
| 3.3 Teorikritik | 16 |
| 4 ANALYS AV INTERVJUER | 17 |
| 4.1 Organisation | 17 |
| 4.2 Arbetsituation | 18 |
| 4.3 Neutralitet | 20 |
| 4.4 Tjänstemannens dilemma | 22 |
| 4.5 Sammanfattning | 24 |
| 5 JÄMFÖRELSE MELLAN EN NYANSTÄLLD OCH ERFAREN TJÄNSTEMAN | 25 |
| 6 SLUTSATS | 27 |
| 7 REFERENSFÖRTECKNING | 29 |
| 7.1 Muntliga primärkällor | 29 |
| 7.2 Litteratur | 29 |
| 7.3 Elektroniska referenser | 29 |
| BILAGA 1 | 31 |
| BILAGA 2 | 32 |

1 INLEDNING

I följande avsnitt av studien presenteras en diskussion kring vårt ämnesval och hur vårt forskningsproblem uppkom, samt dess aktualitet i dagens politiska läge. Därefter följer syfte, frågeställning, avgränsningar och disposition. Vidare presenteras den empiriska bakgrunden till vår studie.

1.1 Ämnesval

De senaste åren har debatten i både svensk politik och media kring Sveriges flyktingmottagande och asylpolitik varit högst aktuell. Då oroligheterna i omvärlden har ökat är även trycket på asylsökningar i Sverige högre, samtidigt som vi idag har politiker i riksdagen som gör allt för att minska flyktingars möjligheter att få skydd i Sverige. Här uppstår ett dilemma. Samtidigt som allt fler människor söker sig till Sverige har vi idag en situation där invandringsfrågan är känsligare än någonsin. Migrationsverket står inför en svår uppgift, då det dagliga arbetet inte pausar för oenigheter mellan politiker. Som tjänsteman har en i sin tjänsteutövning i uppgift att implementera politikerns beslut, samtidigt som en konsekvent måste tolka och följa de lagar vi har föreskrivna i Sveriges lagstiftning. Det gör att det primära ansvaret för hur lagen är utformad och hur vår invandringspolitik ska bedrivas, inte ligger hos Migrationsverket som myndighet, utan beslutas av högre instanser som riksdag och regering (Hysing & Olsson 2012, s.69).

Detta gav upphov till vår undran kring tjänstemannen på Migrationsverket. Hur hanterar denne massiv kritik, från exempelvis media och politiker, samtidigt som arbetsbelastningen blir allt större? Och hur påverkar detta den enskilda tjänstemannen? Det gjorde oss intresserade av hur tjänstemannen i sin vardagliga tjänsteutövning hanterar att tvingas leverera negativa beslut till sökande trots att situationen i världen är allt mer orolig. Bara det senaste halvåret har flyktingströmmarna ökat avsevärt, vilket leder till att fler människor söker sig till Europa och Sverige (Migrationsverket 2014).

Under kursen makt och förvaltning, där tjänstemannarollen och tjänstemannens yrkesutövning utgör en central del, började vår fundering om hur tjänstemannen inom Migrationsverket hanterar kritiken som riktas mot förvaltningen och om den verkligen är befogad. Vi valde att studera tjänstemän på just Migrationsverket då de ansvarar för att fatta beslut om exempelvis asyl och utvisning som i sin tur påverkar människors liv avsevärt, där en asyl eller ett avslag kan innebära skillnaden mellan liv och död. Det är känsliga beslut som handläggare och beslutsfattare måste ta och vår undran kring hur deras yrkesroll påverkas av detta blev grunden för vårt ämnesval. Vår idé utvecklades och en fundering väcktes om huruvida handläggarna på Migrationsverket ställs inför *tjänstemannens dilemma* i deras yrkesroll och hur de i sådana fall hanterar detta.

Lennart Lundquists teori kring *tjänstemannens dilemma* innefattar tre etiska grundrelationer som tjänstemän bör beakta samtidigt i deras tjänsteutövning: att visa lydnad till lagen, lojalitet till överordnade och hänsyn till samhällsmedlemmarna. Dessa relationer kan dock komma i konflikt och det är då dilemmat uppstår, vilket är vårt huvudfokus i denna studie.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att undersöka om tjänstemannens handläggning påverkas, och i sådana fall hur, av *tjänstemannens dilemma* på Migrationsverket, samt om detta kan skilja sig mellan en nyanställd tjänsteman och en med mer erfarenhet inom förvaltningen. Vi vill även pröva vår hypotes kring att en nyanställd handläggare eventuellt i högre grad kan ha svårigheter med *tjänstemannens dilemma*, än någon med mer erfarenhet. Vi vill även analysera hur väl teorierna om *närbyråkratens förutsättningar* och *tjänstemannens dilemma* stämmer överens med hur handläggare på migrationsverket uppfattar sin arbetssituation. Detta skall vi undersöka utifrån följande frågeställningar:

- Hur förhåller sig handläggare på Migrationsverket till *tjänstemannens dilemma*?
- Föreligger det någon skillnad i förhållningssättet till dilemmat mellan en nyanställd och en mer erfaren tjänsteman på Migrationsverket?

1.3 Avgränsning

Uppsatsen är avgränsad till att undersöka hur ett urval handläggare på Migrationsverket i Göteborg och Malmö förhåller sig till *tjänstemannens dilemma*. Tjänstemännen på Migrationsverket har i uppgift att implementera politikerns beslut, men har samtidigt en beslutanderätt i sina enskilda ärenden, vilket kan ses som en handlingsfrihet i deras tjänsteutövning. Detta gör att teorierna kring *närbyråkraten* och *tjänstemannens dilemma* kan prövas på tjänstemannarollen inom Migrationsverket. Detta dels då vi undersöker hur väl handläggarnas tjänstemannaroll stämmer överens med närbyråkraten, men även vilka dilemman de kan tänkas ställas inför och hur väl dessa stämmer överens med Lundquists definition av *tjänstemannens dilemma*. Fyra handläggare på Migrationsverket i Göteborg och Malmö intervjuas för undersökningen och kommer stå för uppsatsens empiriska del. Även Migrationsverkets bemötandeombudsman Marina Bengtsson intervjuas för att på så vis få direkt information från Migrationsverket om hur dem bland annat arbetar med tjänstemannens bemötande. Intervjupersonerna valdes slumpmässigt ut då vi endast valde att ha krav på anställningstid, alltså nyanställd eller erfaren och avgränsade oss därmed från att ha krav på andra faktorer så som kön, etnicitet och grad av utbildning. Det med anledning av att det inte är relevant för vår frågeställning då vi syftar till att endast genomföra jämförelser i

förhållningssätt beroende på anställningstid. Däremot är det värt att ha i åtanke att andra mellanliggande variabler kan ha en betydelse i jämförelsen med en nyanställd och en erfaren handläggare. Det kan i detta fall eventuellt vara så att utbildning och tidigare erfarenheter kan ha en inverkan. Trots detta resonemang har vi valt att avgränsa oss till just anställningstid då det är mest relevant för vår studie och frågeställningen.

1.4 Bakgrund: Migrationsverkets organisation

"Ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter"
(Migrationsverket, 2014)

Öppenhet och möjligheter. Kanske är det inte de första orden en skulle koppla till Migrationsverket idag men det är ledorden i deras vision. En vision om att Sverige ska vara ett öppet land där den globala migrationens möjligheter tas tillvara, både ekonomiskt och kulturellt. Migrationsverket är en statlig myndighet vars främsta uppgift är att stå för mottagandet av personer som kommer till Sverige. Det kan röra sig om människor som varit på flykt från krigsdrabbade länder och söker skydd i Sverige, men också hantering av personer som söker arbetstillstånd i landet. Asylprövning är också en del av Migrationsverkets uppgift där de administrativt hanterar de asylsökandes ansökningar och beslutar om asyl och uppehållstillstånd (Migrationsverket, 2014).

"Målet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet."
(Migrationsverket, 2014)

Ovan beskrivs regeringens mål för Migrationsverket, vilket varje år presenteras i regleringsbrevet. Migrationsverket implementerar de beslut som folkvalda politiker bestämt, vilka erhålls genom det årliga regleringsbrevet från regeringen och grundar sig i lagar och förordningar. Detta brev innefattar mål och riktlinjer, samt hur mycket pengar Migrationsverket kommer att få tillgång till under det kommande året (Migrationsverket, 2014). Migrationsverket rapporterar även tillbaka till regeringen i form av årsrapporter och delårsrapporter, där en uppföljning om uppgifter som rör verksamhetens arbete och dess ekonomi finns, men regeringen kan även kräva en redovisning av dessa uppgifter vid andra tillfällen under året (Migrationsverket, 2014). I Sverige styrs invandringen av lagar och förordningar som står till grund för de beslut som tas om vilka människor som ska få uppehållstillstånd eller asyl. Det är beroende på hur situationen ser ut i hemlandet som den sökande kommer ifrån. Information om länders situation hämtas från Lifos, Migrationsverkets databas för rätts- och landsinformation och därefter kan en enskild bedömning göras (Migrationsverket, 2014).

Migrationsverket är en hierarkisk organisation där den nuvarande generaldirektören Anders Danielsson leder och ansvarar för verksamheten. Verksamheten är sedan uppdelad i olika verksamhetsområden vilket leds av en verksamhetschef. Inom ledningsgruppen, där både generaldirektören och verksamhetscheferna ingår, finns även en operativ chef och en kvalitetschef tillsammans med HR-direktören, kommunikationsdirektören och Migrationsverkets rättschef. Dessa ansvarar alltså för ledningen av verksamheten. Verket har även två råd, insynsrådet och det etiska rådet. Insynsrådet uppgifter är att följa utvecklingen av verksamheten och vara till stöd för generaldirektören. Det etiska rådets uppdrag är snarare att vara rådgivande när det kommer till olika etiska frågor och fungerar även som ett stöd för generaldirektören. Slutligen har Migrationsverket en bemötandeombudsman, Marina Bengtsson, vars arbetsuppgifter är att stå för kontakten med sökande som upplever sig blivit dåligt bemötta av någon tjänsteman på Migrationsverket (Migrationsverket, 2014).

1.5 Disposition

I studiens första del inleds arbetet med valet av forskningsämne, dess syfte och frågeställning, följt av vår avgränsning inom området och bakgrunden till studien. Fokus läggs sedan på vår metod där vi förklarar valet av en kvalitativ fallstudie med samtalsintervjuer som empiriskt material som sedan följs av en redogörelse för våra operationaliseringar av *tjänstemannens dilemma* och *närbyråkraten*. Därefter följer en diskussion kring studiens generaliserbarhet, validitet och reliabilitet. Vidare redogörs de teoretiska utgångspunkter vi valt att utgå ifrån och förklarar först teorin kring *närbyråkraten*, följt av en definition av *tjänstemannens dilemma* för att förklara hur detta dilemma teoretiskt sett kan se ut. Vi kommer därefter att presentera resultatet av våra samtalsintervjuer och genomföra en analys av dessa. En jämförelse mellan samtalsintervjuerna och således handläggarna emellan kommer också att ligga till grund för vår analys och till sist presenteras vår sammanfattning och slutsats av analysen.

2 METODISKT TILLVÄGAGÅNGSÄTT

I denna del av studien kommer vi redogöra för de metodiska tillvägagångssätt vi valt att utgå ifrån. Inledningsvis presenteras vår metod i form av en kvalitativ fallstudie där samtalsintervjuer står för den övergripliga empirin för att sedan gå in på genomförandet av intervjuerna. Materialet för studien presenteras sedan som följs av en presentation av studiens informanter och respondenter. Slutligen redovisas våra operationaliseringar.

2.1 Metod

Vi har en teoriprövande utgångspunkt men där vårt huvudsakliga fokus ligger på att analysera samtalsintervjuerna och en ambition om att kunna acceptera alternativt förkasta vår hypotes. Definitionen av en teoriprövande studie är att forskaren utgår från en eller flera teorier, där hypotesen testas på det empiriska materialet. Samtidigt är gränsen mellan en teoriprövande och en teorikonsumerande studie något oklar och som forskare är det därför viktigt att motivera valet av typ vid en förklarande studie (Esaiasson et al. 2012, s.40-41). Nedan redogör vi för de teorier vi valt att utgå ifrån, samt de hypoteser vi valt att testa på det empiriska materialet.

Den metod vi valt att utgå ifrån är en kvalitativ metod med samtalsintervjuer för att få svar på våra frågeställningar och uppfylla studiens syfte. Studiens tillvägagångssätt kännetecknas av en så kallad fallstudie-design, som innebär att intensiva närgranskningar görs på enstaka fall (Esaiasson et al. 2012, s.108). Våra analysenheter, som vi granskar, består av de handläggare vi valt att intervjua på Migrationsverket och vår ambition är att jämföra resultatet av dessa intervjuer med varandra för att pröva teorierna kring *närbyråkraten* och *tjänstemannens dilemma*. Då vi syftar till att undersöka en myndighet kan det vara passande att använda sig av fallstudie-design, då vi talar om en och samma kontext (Migrationsverket) och där ambitionen är att synliggöra om upplevelsen kring tjänstemannens dilemma kan skilja sig åt mellan handläggarna (Esaiasson et al. 2012, s.109).

Med samtalsintervjuer ges goda möjligheter till att få oväntade svar och även chans till uppföljning till skillnad från exempelvis mer kvantitativa undersökningsmetoder. Vi som forskare får även möjlighet att interagera mer med intervjupersonen, vilket vi anser vara fördelaktigt för denna studie då följdfrågor ofta är betydelsefulla vid just kvalitativ forskning (Esaiasson et al. 2012, s.251). Då vår frågeställning syftar till att undersöka hur tjänstemän på Migrationsverket förhåller sig till *tjänstemannens dilemma* vill vi genom samtalsintervjuer få en inblick i hur de själva upplever detta dilemma och hur det kan te sig i praktiken. Detta gör att valet av just kvalitativa samtalsintervjuer var att föredra då det lämpar sig väl vid studier kring människors egna uppfattningar och förhållningssätt. Det skulle därmed vara svårt att exempelvis använda sig av en enkätundersökning, då följdfrågor inte hade kunnat ställas på samma sätt (Esaiasson et al. 2012, s.256). Ett ytterligare område som presenteras i *Metodpraktikan* som välfungerande tillsammans med kvalitativa samtalsintervjuer är

teoriprövning vilket vi också syftar till att göra då teorierna kring *tjänstemannens dilemma* och *närbyråkraten* prövas på det empiriska materialet. Däremot är det viktigt att förstå att samtalsintervjuer som metod vid en teoriprövande studie inte är problemfritt då en vid just denna metod inte har många analysenheter att förhålla sig till. Detta beskrivs av författarna till *Metodpraktikan* som en problematik och att en teoriprövande utgångspunkt därför sällan är huvudsyftet för en undersökning med samtalsintervjuer, vilket det heller inte är i vårt fall (Esaïasson et al. 2012, s.253-256).

2.2 Genomförande av intervjuer

Då denna studie syftar till att undersöka hur handläggare på Migrationsverket förhåller sig till *tjänstemannens dilemma* lämpar det sig att intervjua just anställda handläggare på förvaltningen. Då vi vill undersöka hur dem personligen förhåller sig till ett dilemma kan det upplevas som känsligt att prata om då det handlar om deras egna erfarenheter och förhållningssätt. Därmed kändes då lämpligt att inleda intervjun med en presentation av studien och av oss forskare så respondenten respektive informanten vet vilka vi är och vad studien syftar till. Däremot är vår utgångspunkt att en inte bör dela med sig om för mycket information om studien, exempelvis kring hypotes och teorier, då det kan göra att intervjun blir allt för ledande. Vi vill dock vara tydliga från början med att vi undersöker just *tjänstemannens dilemma* och förklarar då kort vad det innebär så intervjupersonen enklare kan avgränsa sina svar och förstå vad vi vill undersöka.

Vi har valt att garantera anonymitet till de handläggare vi genomfört samtalsintervjuer med. Den främsta anledningen till detta är för att vi anser att det är viktigt för handläggaren vi intervjuar. Personen kan då i högre grad tala fritt om sin upplevda situation utan att vara rädd för att detta ska komma fram till dennes chef eller arbetskollegor, vilket skulle kunna leda till negativa konsekvenser för intervjupersonen i fråga. Detta leder i sin tur till att vi får ärligare svar och därmed kan göra en djupare analys, vilket är väsentligt då våra samtalsintervjuer utgör en stor del av det empiriska material vi har att tillgå. Vidare anser vi att studien inte blir mindre trovärdig till följd av detta, eftersom det är handläggarens *upplevda* känsla kring *tjänstemannens dilemma* som vi har som förhoppning att analysera och jämföra.

Då vi skall undersöka hur de enskilda handläggarna förhåller sig till deras arbetsuppgifter och dilemman som kan uppstå väljer vi att utgå från en semistrukturerad intervjuguide. Det innebär att samtliga handläggare fått samma frågor, med öppna svarsalternativ och där vi som forskare får möjlighet att ställa följdfrågor, samt utrymme för egen tolkning av deras svar. Frågorna i vår intervjuguide är utformade på så sätt att vi ber intervjupersonen att exemplifiera och koppla till specifika situationer. Vår tolkning är att det är enklare att tala om vissa dilemman, problem eller mönster i ens arbetssituation om en får möjlighet att ge exempel på specifika situationer då det inträffat.

Under intervjuerna kommer vi, efter medgivande från respondenten, spela in via en mobiltelefon för att på så sätt kunna fokusera mer på svaren och därmed ha större möjlighet att ställa relevanta följdfrågor. Vi kommer däremot anteckna tidpunkter då respondenten ger oss svar som vi upplever vara extra relevanta för vår studie och frågeställning. När intervjuerna är genomförda kommer vi att transkribera dem. Däremot finns det olika sätt att transkribera och då det är en väldigt tidskrävande del av forskningsarbetet har vi valt att utföra det i form av sammanfattande referat istället för en helt ordagrann transkribering. Vi kommer dock göra en mer utförlig transkribering där vi anser att det är relevant, vid exempelvis citat eller liknande, för att på så sätt låta intervjupersonens egna ord lysa igenom utan vår tolkning av dessa. Det är däremot viktigt att när vi transkriberar intervjuerna får med kontexten och lägger god tid vid tolkning av deras svar så deras berättelser och meningar överensstämmer med den ursprungliga intervjun (Esaiasson et al. 2012, s.224).

2.3 Material

Vid val av material är det viktigt att en som forskare reflekterar över hur de val en väljer kommer påverka utfallet av studien. Det optimala är att analysera allt relevant material men det finns däremot praktiska faktorer, framförallt den tidsekonomiska aspekten, som gör att det skulle bli svårt att genomföra (Esaiasson 2012, s.220). Vi har valt att göra en övergripande analys av litteratur vi anser är relevant för vårt syfte och har valt ut olika författares betydande teorier att utgå ifrån. Som empiriskt material har vi just fem samtalsintervjuer, varav fyra med handläggare på Migrationsverket och en mer informativ intervju med bemötandeombudsmannen Marina Bengtsson.

Det material vi valt att utgå ifrån för våra teorier kring *tjänstemannens dilemma* är dels Lennart Lundquists *Demokratins väktare*, Michael Lipskys *Street-level bureaucracy* och Erik Hysing och Jan Olssons *Tjänstemän i politiken*. Vi anser att dessa är relevanta då de är centrala i just området kring tjänstemannarollen och även kring dess dilemman. Hysing och Olssons *Tjänstemän i politiken* refererar även till bland annat Lipsky vilket vi anser är en fördel för oss då det underlättar materialinsamlingens tidsomfattning då de ofta presenterar Lipskys huvudsakliga poänger. Däremot har vi även valt att använda oss av Lipsky själv för att få en bättre uppfattning av hans teorier men också för att på ett mer fördelaktigt sätt kunna referera till citat. För teorin kring *närbyråkraten* har vi även där valt att utgå från ovanstående litteratur då de författarna även behandlar teorier kring just närbyråkraten och dess arbetsuppgifter. Vi anser att just denna litteratur är relevant för just vår studie då det är material som är skrivna av välkända forskare och teoretiker inom ämnet och många av böckerna har även ingått i vår kurslitteratur. Detta gör att vi anser att de är trovärdiga och framförallt givande för vår studie.

Den största delen av vårt material är däremot det empiriska materialet som består av semistrukturerade samtalsintervjuer. Det är här vi väljer att lägga fokus då det empiriska materialet kommer analyseras i analysen, dock med hjälp av våra teoretiska utgångspunkter

från andra författare. Vi utgår från samtalsintervjuer då vi upplever att det hade varit svårt att få en nyanserad bild av Migrationsverkets tjänstemän om en enbart utgått från deras egna information från exempelvis deras hemsida och valde därför djupgående intervjuer som metod.

2.4 Presentation av respondenter och informanter

Nedan presenteras våra intervjupersoner där handläggarna är respondenter och bemötandeombudsmannen ses som en informant. Då vi valt att låta handläggarna, alltså respondenterna, vara anonyma presenterar vi ingen vidare information kring dem än just anställningstid på Migrationsverket och utbildning. Vi väljer även att inte utpeka vem/vilka av dem som arbetar i Göteborg eller Malmö då ingen jämförelse beroende på vilken enhet handläggaren arbetar på avses att göras. Vi anser då att detta vore onödigt att visa då det skulle kunna avslöja handläggarnas identitet.

Handläggare 1

Handläggare 1 har en kandidatexamen i statsvetenskap och har 15 års arbetserfarenhet på Migrationsverket. I dagsläget arbetar hen på mottagningsenheten.

Handläggare 2

Handläggare 2 har en kandidatexamen i freds- och konfliktvetenskap samt en masterexamen i statsvetenskap med inriktning på kris och konflikthantering. Hen har arbetat på Migrationsverket i tre år och arbetar just nu på mottagningsenheten.

Handläggare 3

Handläggare 3 har en kandidatexamen i både statsvetenskap och freds- och konfliktvetenskap samt en master i statsvetenskap. Hen har varit anställd på Migrationsverket i tre månader som handläggare på asylprövningsenheten.

Handläggare 4

Handläggare 4 har en kandidatexamen i rättskunskap samt ytterligare ett år av studier med inriktning på juridik. Hen har arbetat på Migrationsverket i två år och arbetar i nuläget som handläggare på återvändandeenheten.

Bemötandeombudsman, Marina Bengtsson

Marina Bengtsson är utbildad jurist och har en lång karriär inom Migrationsverket där hon tidigare arbetat som bland annat enhetschef i Göteborg. Hennes arbetsuppgifter som bemötandeombudsman är främst att stå för kontakten med sökande som upplever sig blivit dåligt bemötta av någon tjänsteman på Migrationsverket. Hon utbildar även Migrationsverkets personal kring deras bemötande av sökande.

2.5 Operationalisering

För att på ett tydligt och relevant sätt kunna använda oss av våra teoretiska utgångspunkter vid analysen har vi valt att genomföra en egenkonstruerad operationalisering av våra två huvudsakliga teorier, nämligen *tjänstemannens dilemma* och *närbyråkraten*. Detta gör vi för att kunna med hjälp av våra operationella indikatorer analysera våra intervjusvar med grund i vår teori.

Operationalisering av Tjänstemannens dilemma:

- Många krav och begränsade resurser
- Skillnad mellan hur de *vill* utföra sitt arbete och hur de i verkligheten *kan* bedriva det
- Krav på att beakta de tre grundrelationerna: visa lydnad till lagen, lojalitet till överordnad och hänsyn till samhällsmedlemmarna

Operationalisering av Närbyråkraten:

- Hierarkisk organisation
- Trögrörigt arbetssätt
- Kontrollerade uppifrån
- Viss handlingsfrihet
- Regelstyrning
- Implementering av politiska beslut
- Maktposition gentemot medborgaren

2.6 Generaliserbarhet, reliabilitet och validitet

Vid en teoriprovande studie, där teorin är i centrum, är det viktigt att ha i åtanke huruvida teorin även kan ha en förklarande del i fall som inte ingår i undersökningen, alltså graden av generaliserbarhet. I vår studie har vi däremot inga generaliserande ambitioner då det är en kvalitativ studie där vi utgår från få analysenheter. Vi lägger istället stor vikt vid förklaring av varför det ser ut som det gör för just vårt specifika fall (Esaiasson et al. 2012, s.89-90). På grund av att vi har relativt få analysenheter kan det leda till att reliabiliteten påverkas, vilket innebär att slumpmässiga eller osystematiska fel kan förekomma, men då det vore omöjligt ur ett tidsekonomiskt perspektiv att intervjua samtliga handläggare på en enhet har vi valt att göra en aktiv avgränsning i antal intervjupersoner (Esaiasson et al. 2012, s.63). Då vi har begränsat med tid har vi gjort en avvägning mellan antal intervjuer och hur mycket tid vi har möjlighet att lägga ner på var och en av dem. Det gör att färre djupgående intervjuer kan vara att föredra i vår studie (Esaiasson et al. 2012, s.261).

Graden av möjlig generalisering, den externa validiteten, påverkas därmed likaså då informationen som ges i samtalsintervjuerna beror på både intervjuperson och oss forskare. God reliabilitet innebär att forskningens resultat skulle vara av samma utfall om den upprepats av olika forskare vid olika tidpunkter. Detta är i vårt fall svårt att uppnå då svaren antagligen

skulle bli olika då många faktorer spelar in vid kvalitativa samtalsintervjuer. Däremot är det i vår studie viktigt att den interna validiteten blir så god som möjligt, vilket grundar sig i studiens sannolikhet och överensstämmelsen mellan de operationella indikatorerna och teorins definitioner. Sammanfattningsvis kan en säga att validitet visar om studien mäter det som den avser att faktiskt mäta (Esaiasson et al. 2012, s.57). Vi har därför valt att göra en operationalisering av våra teorier för att på ett korrekt sätt kunna analysera vårt empiriska material med hjälp av de operationella indikatorerna där god validitet är vår målsättning.

3 TEORETISK UTGÅNGSPUNKT OCH ANALYSBEGREPP

I denna del har vi valt att beskriva olika teorier som vi ska ha som utgångspunkt i analysen av det empiriska materialet. Vi kommer därmed redovisa de teoretiska utgångspunkter vi valt att utgå från vilket är teorierna om *närbyråkraten* och om *tjänstemannens dilemma*. Teorierna om *närbyråkraten* representeras framförallt av Hysing och Olssons teoretiska definitioner i *Tjänstemän i politiken* men också från Michael Lipskys definition. Därefter beskrivs tjänstemannens dilemma delvis ur Lennart Lundquists definition men också med hjälp av ovanstående författare. Vi kommer även att beskriva hur tjänstemannens dilemma kan te sig ur närbyråkratens perspektiv. Dessa teorier är även utgångspunkten för våra intervjufrågor. Det är två förenliga teorier vilket innebär att de tillsammans förenas då båda kan kopplas ihop och utveckla varandra.

3.1 Närbyråkraten

"Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work." - Michael Lipsky
(Lipsky 1980, s.3)

En närbyråkrat är en tjänsteman som i sin tjänsteutövning har direkt kontakt med medborgarna¹. Denne är oftast placerad längst ner i hierarkin och har lite kontakt med de folkvalda politikerna, vars beslut de är ålagda att implementera. I deras tjänsteutövning omges de av lagar och förordningar, som kan ses som ett slags ramverk i vilket de verkar inom. Det gör att arbetet kan ses som relativt regelstyrkt, samtidigt som de har ett visst individuellt handlingsutrymme i sin tjänsteutövning. Närbyråkraten kan i de enskilda fallen tvingas göra individuella bedömningar och därmed en tillämpning av de lagar och regler de har i uppgift att tolka och applicera i de enskilda fallen och situationerna (Hysing & Olsson 2012, s.70).

Detta handlingsutrymme gör att de i sin tur kontrollerar själva utfallet, vilket i praktiken kan te sig genom att en närbyråkrat inte bara hänvisar till information utan guidar hur en går tillväga för att till exempel söka ett bidrag, genom att visa blanketter och dylikt. För personen som söker hjälp kan det vara skillnaden mellan att få ett visst bidrag eller att bli utan. Närbyråkraten har således en maktposition mot medborgarna, då deras beslut påverkar medborgarens liv och trots att en som medborgare har rättigheter kan denna maktposition göra att en inte hävdar dessa, då en känsla av att vara i underläge kan infinna sig (Hysing & Olsson 2012, s.71). För att garantera att alla medborgare ska behandlas lika, har en som närbyråkrat ofta många regler och rutiner som en måste följa. Det är dock omöjligt att följa dessa i detalj då varje enskilt fall skiljer sig åt och därmed måste en närbyråkrat ha ett visst handlingsutrymme så att denne kan göra en situationsanpassad lösning för medborgaren som söker hjälp. Varje tjänsteman måste därmed tolka regelverket och applicera detta på det

¹ De människor handläggare på Migrationsverket har kontakt med är i första hand inte medborgare utan benämns istället som sökande i denna studie.

enskilda fallet för att varje fall ska få en individuell bedömning (Hysing & Olsson 2012, s.72).

“Lower-level bureaucrats, do not do just what they want or just what they are told to want. They do what they can.” - Evelyn Brodtkin

(Brodtkin 1997, s.24)

Efter översättning kan en tolkning av citatet kunna vara att närbyråkrater i sin tjänsteutövning inte bara gör vad de vill eller blir tillsagda, utan vad de *kan*. Med ett relativt strängt regelverk som ram i sin tjänsteutövning som närbyråkrat och ett handlingsutrymme för att i enskilda fall tolka och tillämpa dessa regler, har närbyråkraten i enskilda fall möjlighet att kontrollera själva utfallet av de beslut de tvingas ta. I och med den individuella bedömningen och tolkningen av regler i enskilda fall så kan en förståelse för att beslutsprocessen och själva utfallet skiljer sig åt beroende på situationen i fråga. Detta kan i sin tur leda till dilemman för tjänstemannen då själva beslutsfattandet alltid är en avvägning om vad en vill göra och vad en kan göra (Brodtkin 1997, s. 24). De dilemman som närbyråkrater kan stöta på i sin tjänsteutövning kommer vi närmare att redogöra för när vi beskriver *tjänstemannens dilemma*.

Ett problem med närbyråkratens tjänsteutövning är hur man politiskt ska kunna kontrollera verksamheten. Dels är det problematiskt när politiker eller överordnade tjänstemän vill kontrollera eller utvärdera en myndighet, då informationen som dessa ska utvärdera måste komma direkt från närbyråkraterna. Dels är det för att det är svårt att mäta politiska mål då grunden för att målen ska vara uppfyllda ofta reflekteras av hur väl de enskilda klienternas individuella fall hanterats på ett bra eller dåligt sätt (Hysing & Olsson 2012, s.73). En annan svårighet med politisk kontroll är att de mål som myndigheten blir ålagda att implementera kan vara otydliga eller väldigt många, vilket gör att ansvaret för att tolka dessa och göra dem till rutiner delegeras nedåt i hierarkin. Detta kan i sin tur öka handlingsutrymmet för den enskilde närbyråkraten då dessa politiska mål hamnar på dennes bord. Samtidigt har närbyråkraterna och förvaltningen eller myndigheten som sådan, en erfarenhet av hur verksamheten styrs, men det kan också leda till att beslut som närbyråkraten inte anser stämmer överens med det dagliga arbetet inte genomförs (Hysing & Olsson 2012, s.74).

3.2 Tjänstemannens dilemma

Tjänstemannens dilemma, även kallat närbyråkratens dilemma, är bland annat teorier kring hur tjänstemännen har många krav och begränsade resurser. Lipsky definierar dilemman som “skillnad i hur de skulle *vilja* bedriva sitt arbete och hur de i verkligheten *kan* bedriva sitt arbete” (Hysing & Olsson 2012, s.76).

Lennart Lundquists teorier kring *tjänstemannens dilemma* sträcker sig till en mer generell nivå då han pratar om just tjänstemän i en allmän bemärkelse medan Lipskys teorier främst fokuserar på närbyråkraten. Lundquist definierar det istället som så att en som tjänsteman har i sin yrkesutövning ett ansvar att beakta tre etiska grundrelationer: *lydnad till lagen, lojalitet till överordnade* och *hänsyn till samhällsmedlemmarna*. Dessa tre kan dock hamna i konflikt med varandra och det kan som tjänsteman vara svårt att bestämma vilken av dessa relationer som i så fall skall prioriteras (Lundquist 1998, s.106). Teorin om detta dilemma grundas även på hur tjänstemän bör avväga lydnad för lagen å ena sidan och hänsyn till samhällsmedlemmarna å andra sidan. En fråga som ofta ställs är då om tjänstemannen bör vara neutral i relation till, som i fallet med Migrationsverket, de sökande eller bör hen snarare visa medkänsla. Detta kan även ses som ett övervägande om tjänstemannen ska se de sökande som fall där de ska behandlas lika eller om de ska se dem som individer där dem var och en för sig ska få en individuell bedömning. Vid individuella bedömningar kan det dock vara svårt att hålla sig inom ramen för de givna rutinerna (Lundquist 1998, s. 120).

Lennart Lundquists teorier om tjänstemannen som demokratins väktare är en central del i forskning om förvaltning och dess anställda. I *Demokratins väktare* beskriver Lundquist just det dilemma som många tjänstemän bemöter där de tre etiska grundrelationerna som Lundquist presenterar är i ständig konflikt med varandra. För att som tjänsteman kunna ta ställning till konflikter och dilemman i valet mellan de olika grundrelationerna skriver Lundquist att tjänstemännen har vårt offentliga etos att tillgå. Lundquists teorier kring vårt offentliga etos grundar sig på två olika värden, nämligen ekonomivärden och demokrativärden. Dessa grundar sig på olika delvärden där demokratidelen består bland annat av politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik medan ekonomidelen handlar om funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Lundquist menar att samtliga dessa värden måste beaktas samtidigt och uppfyllas tillsammans (Lundquist 1998, s. 63).

För att garantera rättssäkerheten i Sverige måste tjänstemännen tolka och följa lagen konsekvent (Lundquist 1998, s. 110). Samtidigt bör tjänstemannen visa lojalitet mot överordnande, då samhället skulle bli otroligt svårstyr om det var upp till vardera tjänsteman att ta beslut utefter vad denne själv anser och skulle på sikt kunna gå mot ett anarkiskt styre. Den enskilde tjänstemannen får dock inte lyda order som är illegala och bör inte handla på ett sådant sätt som kan tänkas gå emot vårt offentliga etos (Lundquist 1998, s.112). Om en som tjänstemannen befinner sig i en situation där ens överordnade ger en order som denne ska lyda, men där det uppstår ett dilemma i att tjänstemannen anser att denna order strider mot lagen eller vårt offentliga etos så bör denne agera. Om tjänstemannens överordnade inte tar till sig av den kritik tjänstemannen framför, vilket bör vara den första åtgärden i att belysa problemet, uppmuntrar den svenska lagstiftningen att tjänstemannen bör agera. Det kan exempelvis innebära att en upplyser allmänheten om problemet genom att vissla, men detta kan i sin tur äventyra relationen till ens överordnade och den risken är många tjänstemän rädda för att ta (Lundquist 1998, s.118).

Enligt Lundquists teorier kring tjänstemannarollen är kraven i fallet kring prioriteringen av lydnad till lagen å ena sidan och hänsyn till samhällsmedlemmarna å andra sidan tvetydig. Då rättsstaten kräver att alla fall ska behandlas lika blir det ett dilemma när även kravet för medkänsla och individanpassning ställs. Lundquist refererar till Thompson när han talar om att den enskilde brukaren, som i fallet med Migrationsverket är en sökande, normalt sett vill bli behandlad som en individ och inte som ett rutinmässigt fall. För att tjänstemannen och dess arbete ska fungera nämner Thompson att den måste vara universalistisk och inte kan "bry sig om" alla enskilda fall. Lundquist nämner även Webers teori kring idealbyråkraten, vilken innebär att en tjänsteman ska vara opartisk i sin tjänsteutövning. Detta opartiska förhållningssätt är djupt inbyggt i förvaltningskonstruktionen, då det skulle vara svårt att bedriva en förvaltningsverksamhet där alla ärenden skulle hanteras som helt separata fall utan någon form av kategorisering eller rutinmässigt arbete. Samtidigt betonas vikten av att visa medkänsla och empati i sin yrkesutövning, då en allt för universalistisk inställning där ingen individanpassning görs kan leda till oetiska eller omoraliska beslut (Lundquist 1998, s.121-123).

3.3 Teorikritik

Det är inte problemfritt att försöka applicera *tjänstemannens dilemma* på en myndighet som Migrationsverket, då mötet mellan handläggare och klient inte innefattar en samhällsmedborgare, utan snarare en icke-medborgare som ansöker om ett medborgarskap. Vi argumenterar dock för att det är möjligt att göra denna applicering då vi främst speglar tjänstemannarollen och dennes upplevelse av sin tjänsteutövning. De sökande som kommer till Sverige erhåller medborgerliga rättigheter i landet, trots deras icke-medborgarskap, vilket är ett ytterligare argument för att visa att tjänstemannens dilemma är i applicerbart i vår studie.

4 ANALYS AV INTERVJUER

I denna del av studien presenteras det empiriska material som grundas på samtalsintervjuer med handläggare på Migrationsverket. Våra frågeställningar kring hur handläggare på Migrationsverket förhåller sig till *tjänstemannens dilemma* besvaras nedan genom våra analyser av materialet. En jämförelse om det föreligger någon skillnad i förhållningssättet till dilemmat mellan en nyanställd och en mer erfaren tjänsteman genomförs också. Då vi vill pröva om teorin kring närbyråkraten stämmer överens på tjänstemännen på Migrationsverket operationaliserade vi teorin och använde oss av de operationella indikatorer² i de frågor vi ställde. Detta för att se hur respondenterna ser på bland annat handlingsfrihet, regelstyrning och hierarki inom organisationen, samt huruvida arbetet kan ses som trögrörligt eller inte.

4.1 Organisation

Handläggare 1 redogör för hur deras mål och riktlinjer ser ut genom att inledningsvis berätta om hur dem ursprungligen uppstår och sedan appliceras på förvaltningen. Hen nämner att det är riksdagen som utformar hur migrationspolitiken ska se ut och tillämpas i Sverige. Därefter formulerar regeringen *regleringsbrevet* som Migrationsverket mottager, där årets mål och riktlinjer presenteras, samt vilka ekonomiska medel vardera enhet har att röra sig med (Handläggare 1). Detta brev delas upp i olika områden, där varje område har sina specifika mål, men dessa är inte alltid exakta. Exempelvis får alla mottagningsenheter i Sverige samma mål, men rutinerna kan se olika ut beroende på geografiskt läge och därmed är det upp till varje verk att forma rutiner och regler så att tjänstemännen följer målen och lagarna från riksdagen (Handläggare 2).

På enhetsnivå är det enhetschefen som fattar beslut, utifrån en tolkning av de mål och riktlinjer som gäller för enheten ifråga och vad generaldirektören för Migrationsverket beslutat. Enhetschefen ansvarar även för hur många teamledare, beslutsfattare, handläggare och assistenter som ska finnas på enheten, samt hur arbetsfördelningen ska se ut. Detta beslutas dels utefter hur stor enheten är, men också beroende på vilka ekonomiska resurser enheten blivit tilldelad (Handläggare 1). Samtliga respondenter upplever att deras mål och riktlinjer kommer från enhetschefen, vilka teamledaren fördelar i arbetslaget. De har en god uppfattning om hur dessa i sin tur kommer från högre instanser och att det i grund och botten handlar om en tolkning av regleringsbrevet från regeringen. Den gemensamma uppfattningen kring regler och rutiner är att de är relativt enkla att tolka och att var och en har en tydlig bild av hur arbetet ska utföras. Då handläggarna följer både lagen, som i sig är konstant, och de specifika mål som enhetschefen utformat, bidrar det till att vi tolkar det som om att samtliga handläggare upplever att deras arbetsuppgifter är tydligt formulerade.

Samtliga respondenter återkom ofta till just det arbetsteamet de arbetar i och teamledaren som fungerar som en arbetsledare där en kan vända sig vid behov av råd och stöd. Teamen skiljer

² Se *operationaliseringarna i metoddelen*, s. 11

sig åt beroende på vilken enhet en arbetar på. Exempelvis ingår handläggare 3, som arbetar på asylprövningsenheten, i ett team med en teamledare, två beslutsfattare och sju handläggare. Då vi frågade respondenterna kring hur de upplever Migrationsverkets organisation och om den upplevs hierarkisk fick vi liknande svar. När vi frågade handläggare 3 om denne upplever organisationen hierarkisk svarade hen:

“På pappret kan man se det. Men sen är det så att alla är väldigt glada och trevliga och jag upplever ingen speciell hierarki och den syns egentligen inte annat än just när den måste synas vid rapportering om ärenden och liknande. Jag och enhetschefen har ett bra förhållande och vi kan dyka på varandra med frågor när som helst.” (Handläggare 3)

Just att organisationen på pappret är hierarkisk men att en i sin yrkesutövning inte upplever det så var de eniga om. De upplever att det snarare är en balans mellan enhetschefer, teamledare, beslutsfattare och handläggare.

På Migrationsverket finns, som vi tidigare nämnt, en bemötandeombudsman. Dennes uppgifter är att ta emot och förmedla fall där den sökande anser sig blivit dåligt bemött av en handläggare. Marina Bengtsson säger i sin intervju att denna instans är viktig i Migrationsverkets organisation och även att det är en unik tjänst som inte förekommer inom andra organisationer. Om en som sökande i Sverige upplever att den blivit dåligt bemött av en handläggare så kan denne alltså höra av sig till Marina, varvid hon förmedlar vidare synpunkterna till den enhet som fallet berör. Marina Bengtsson berättar även att tjänsten innefattar intern utbildning av personal i bland annat bemötande vilket syftar till att ständigt utveckla Migrationsverket och dess personal. En tolkning skulle således kunna vara att det bidrar till en ständig strävan efter förbättring i bemötandet mellan handläggare och sökande (Bemötandeombudsman, Marina Bengtsson).

4.2 Arbetssituation

Teorin om *närbyråkraten* kännetecknas, som vi tidigare nämnt, av en tjänsteutövning som interagerar direkt med medborgarna, eller som på Migrationsverket, med sökande. De har även ett visst handlingsutrymme då de måste tolka och applicera lagar och regler i de enskilda fall som de utreder. Närbyråkraten arbetar generellt sett långt ifrån de politiker som tar beslut, men i deras yrkesutövning ska de implementera de beslut som tas av de folkvalda politikerna (Hysing & Olsson 2012, s.70). De handläggare vi intervjuat på Migrationsverket har en tydlig uppfattning om hur riktlinjerna och reglerna kommer just uppifrån, vilket teorin om *närbyråkraten* också kännetecknas av. Deras arbetsuppgifter är helt enkelt att göra verklighet av de beslut och mål som fattas av högre instanser. Detta görs i form av att rutiner skapas för att handläggarna på så sätt skall kunna förhålla sig till olika situationer på likartade sätt.

I teorin kring *närbyråkraten* är handlingsfriheten som tjänstemännen har central. På Migrationsverket upplever dock handläggarna att de rutiner och lagar som de går under, gör att den individuella handlingsfriheten främst tillämpas vid själva bemötandet, medan rutinerna

i sig är konstanta. Utifrån våra intervjuer kan en tolka Migrationsverket som en organisation där handlingsfriheten inte är speciellt stor. Det beror dock på vilken enhet en talar om. På asylprövningsenheten är det främst lagen som en söker stöd i vid beslut om att bevilja eller avslå en ansökan, och där finns därmed inget större utrymme för att själv tolka ett beslut. Handläggare 3, som arbetar på just asylprövningsenheten, nämner att vid ett beslutsfattande så är det hen som tillsammans med en beslutsfattare som tar besluten och därmed är den individuella handlingsfriheten begränsad då de alltid är minst två om ett asylbeslut och för att stöd finns i lagstiftningen. Vår tolkning är att handläggare på asylprövningsenheten har betydligt fastare ramar när det kommer till hur besluten ska fattas då lagen har en mer betydande roll i jämförelse med beslut som tas på mottagningsenheten om ekonomiska bidrag eller liknande. Dessa har fasta gränser eller ramar för hur stora ekonomiska bidrag en får bevilja till sökande, men det finns möjlighet att motivera varför vissa har ett behov av ett större bidrag. Exempelvis en småbarnsfamilj som kanske inte bara behöver vinterkläder utan även spädbarnsutrustning, för att kunna tillgodose deras grundläggande behov.

Handläggare 1, som arbetar på mottagningsenheten, berättar att de inte har något individuellt handlingsutrymme i de lagar och förordningar som politiker beslutar om, men att ett visst utrymme för tolkning och motivering av praktiska beslut, som exempelvis ekonomiska bidrag. Handläggare 1 ger även exempel på hur detta handlingsutrymme kan te sig i praktiken. Hen berättar att en som handläggare har en betydande handlingsfrihet när det kommer till att informera, motivera och guida sökanden om deras rättigheter i landet och vad de kan söka bidrag till. Det kan till exempel vara att barnen har samma rättigheter till skola och barnomsorg som svenska barn, och att de har rätt till sjukvård och kan få hjälp från frivilligorganisationer. Hen nämner även att just denna "extra" information som en som handläggare *kan* ge ofta kan få stor betydelse för de sökande. Det handlar om en tolkning och individanpassning av de rutiner som föreligger på den enskilda enheten, inom ramen för vad lagstiftningen säger, samt hur mycket ekonomiska resurser enheten har att röra sig med. En större handlingsfrihet kan här urskiljas, där handläggaren kan göra en individuell bedömning av en sökandes behov. Där är det också möjligt att göra en motivering till varför en sökande bör beviljas ett visst ekonomiskt bidrag, beroende på hur handläggaren bedömer situationen i fråga.

Handläggare 1 talar om hur de aktivt arbetar för att informera och guida sökande och att detta ingår i det dagliga arbetet. Samtidigt att det är upp till vardera handläggare hur mycket tid och energi en *kan* och *vill* lägga ner på just detta och det är här det individuella handlingsutrymmet kan ta plats. Det kan också vara en fråga om resurser, både ekonomiska och tidsmässiga, där informationen till sökande kan bli lidande, exempelvis om enheten är hårt belastad. Det kan leda till att handläggarna ur ett tidsmässigt perspektiv inte har möjlighet att lägga ner så mycket tid de faktiskt *vill* på de enskilda fallet. Eftersom deras skyldighet är att hjälpa alla som söker måste de sträva efter att vara effektiva i beslutsfattandet så ärenden utvecklas och väntetiden inte blir för lång. Det kan ses som en avvägning mellan att producera många beslut och att dessa håller en tillräckligt hög standard som är hållbar juridiskt (Handläggare 3). Samtliga respondenter anser att de har tillräckliga resurser, både vad gäller tid och ekonomiska medel, men de är även eniga om att resurserna är begränsade och varje

ärende måste utredas effektivt så “produktionen” av beslut inte stannar upp. Vår tolkning utifrån den information vi fått från respondenternas syn på deras arbetssituation är således att det inte skulle vara möjligt att ur ett tidsekonomiskt perspektiv lägga obegränsat med tid på varje ärende med tanke på den höga belastning som föreligger vid Migrationsverket.

Teorin kring *närbyråkraten* beskriver tjänstemannarollens arbetssituation som något trögrörlig och ibland byråkratisk. Handläggare 3 gav ett exempel på situationen kring Migrationsverkets ID-granskningsenhet, *VEFÖ*, där hen upplever att organisationen blir just trögrörlig. Då alla granskningsbara handlingar ska lämnas in och granskas av denna *VEFÖ-enhet*, som för tillfället är väldigt underbemannade, drar det ut kraftigt på handläggningstiden. Då handläggaren själv ofta får en tydlig bild över var den sökande faktiskt kommer ifrån och känner sig säker i att fatta ett beslut relativt snabbt måste hen ändå vänta på att ID-granskningen är gjord (Handläggare 3).

Handläggare 2 redogör också för en situation där arbetet kan upplevas som fyrkantigt och trögrörligt. Hen beskriver hur de på Migrationsverket i stad ³ X endast kan hjälpa de sökande som är skrivna i just den staden och att det kan bli problematiskt när sökande som exempelvis är boende på område 1 vill ha hjälp och en måste hänvisa dem till stad Y, tio mil norrut, då område 1 inte tillhör regionen. I sådana situationer önskar handläggare 2 att hen skulle ha möjlighet att hjälpa dessa sökande då området är geografiskt närliggande till stad X och att det skulle vara lättare för alla parter om detta område 1 tillhörde regionen för en smidigare handläggning (Handläggare 2).

4.3 Neutralitet

Som handläggare på Migrationsverket måste dem ta beslut som påverkar människors liv. Handläggare 1 säger i intervjun att en inte är mer än människa och att den mänskliga faktorn alltid finns med när en tar beslut. Därmed är det även intressant att se hur tjänstemännen förhåller sig till professionalism respektive medkänsla och medmänsklighet i bemötandet av sökanden. Därför frågade vi respondenterna hur de ser på sin egen neutralitet som handläggare och om medkänslan någon gång speglas i ens utredningar och beslutsfattande.

Handläggare 2 talar om hur hen känner sig bekväm i de rutiner och regler som finns och upplever inte att det är svårt att vara neutral på sitt arbete. Hen beskriver förhållandet till ens egna åsikter som så här:

“Som tjänsteman gäller det att när en går in på jobbet ställer man åsikterna där, och sen går man in och jobbar.” (Handläggare 2)

³ Då våra respondenter är anonyma har vi valt att inte benämna staden eller området i fråga vid namn.

Hen var tydlig med att ens personliga åsikter inte kan speglas i ens yrkesutövning utan att dem får bortprioriteras under arbetstid. Däremot säger hen att det ofta diskuteras kring beslut en själv inte håller med om, eller tankar som kommit upp under en utredning, i fikarummet med andra kollegor och att det är skönt att ventilera där för att sedan fortsätta med sitt arbete (Handläggare 2). Även de andra respondenterna instämmer med handläggare 2 om att det är skönt att prata med kollegor om personliga åsikter för att på så sätt kunna hålla sig till sin neutralitet vid bemötandet av sökanden. Handläggare 4 hade däremot en vidare syn på neutralitet.

“Jag upplever inte det som att jag ska vara neutral utan jag ska vara på Migrationsverkets sida men jag måste däremot vara personligt neutral då jag representerar myndigheten och de beslut som tagits.” (Handläggare 4)

Handläggare 4 säger i intervjun att det i början av hens anställning var svårare att förmedla beslut, då hen hade mindre kunskap om hur beslut tas och varför rutinerna ser ut som de gör. Hen nämner även att med erfarenhet och kunskap om hur lagar och regler praktiseras, så blir en som handläggare mer säker på att besluten är riktiga, och också mer säker i sin yrkesroll. Handläggare 1 beskriver det som att det i början var svårt att vara neutral i sin yrkesroll, då en engagerade sig personligen i de fall en arbetade med.

“Det är svårt att vara neutral, speciellt i början. Man engagerar sig mycket personligt, tills man börjar lära känna sin roll och din roll som handläggare är just att vara empatisk, men inte sympatisk, om man säger så. Den där empatin hoppas jag finns hos alla handläggare och personal som jobbar på Migrationsverket, att se den där individen som en person. Men vi kan inte sympatisera och ta deras parti, då skulle vi inte uppträda professionellt.” (Handläggare 1).

Handläggare 3 var till skillnad från de andra handläggarna fast besluten kring sitt förhållningssätt till neutralitet då hen svarade:

“Jag tycker faktiskt inte att det är så svårt att vara neutral.” (Handläggare 3)

Handläggare 3 har varit anställd på Migrationsverket i tre månader och säger även i sin intervju att hen främst blivit tilldelad “lättare” fall där likartade beslut ska tas och att det kan vara en bidragande faktor till att hen finner neutralitet som relativt enkelt. Handläggare 3 säger även att hen i framtiden kan få svårare att förhålla sig neutral i sin yrkesroll, när hen får svårare fall att handskas med och besluta om. Det kan därmed tolkas som så att det är beroende på det enskilda fallet och även handläggarens anställningstid inom Migrationsverket som neutralitet i yrkesrollen kan komma att vara en svårighet för handläggaren.

Samtliga handläggare belyser att det är viktigt att lämna ens personliga åsikter hemma och att de med åren har utvecklat en slags skärm för att finna en balans mellan att vara neutral och att samtidigt visa empati. De är även eniga om att detta är nödvändigt för att arbeta på Migrationsverket, då de beslut de tar i sin yrkesutövning kan kännas omoraliska trots att stöd

finns i både rutiner och i lagstiftningen. Handläggare 1 nämner just detta i sin intervju och säger att:

“Man är bara människa och den mänskliga biten finns alltid där.” (Handläggare 1)

Sammanfattningsvis kan en säga att samtliga handläggare medvetet förhåller sig till balansen mellan att visa neutralitet och samtidigt vara empatisk, likt Lundquist beskriver i sin teori om hur tjänstemän bör agera i deras yrkesroll. Handläggarna är även eniga om att det är något som blir enklare att förhålla sig till med tiden då rutiner och beslutsprocesser blir en vana och personliga åsikter blir enklare att skärma av i sin yrkesutövning. En slutsats som kan dras när det kommer till deras förhållningssätt till neutralitet är att oavsett hur länge handläggarna har varit anställda så är de överens om att med erfarenhet blir det lättare att förhålla sig till rutiner och regler.

4.4 Tjänstemannens dilemma

Som tjänsteman kan en ibland behöva ta beslut som inte speglar ens personliga åsikter, men som måste implementeras för att följa lagen eller de mål och rutiner som organisationen har. Lennart Lundquist beskriver, ur ett teoretiskt perspektiv, att en som tjänsteman har tre grundrelationer att beakta lika, vilka är lydnad till lagen, lojalitet till överordnade och hänsyn till samhällsmedlemmarna. Dessa kan komma i konflikt, vilket kan leda till att tjänstemannen hamnar i ett dilemma. Under våra intervjuer med handläggare på Migrationsverket frågade vi om de i sin tjänsteutövning kan tänkas stöta på situationer där ett dilemma kan uppstå. Med fokus på att de som handläggarna måste ta beslut som grundas i rutiner och lagar, vilka kan vara svåra att förmedla till sökande om det handlar om att ge ett negativt beslut, bad vi respondenterna att ge exempel på situationer där detta dilemma kan tänkas uppstå.

Handläggare 4 upplever att hen i sin yrkesutövning stöter på olika dilemman i olika situationer. Ett exempel på detta är att hen upplever att det ibland är svårt att kunna ge personer en andra chans vid återvändningsbeslut på grund av den ibland korta handläggningstiden. Vid ett återvändningsbeslut har den sökande 2-4 veckor på sig att frivilligt lämna landet, beroende på hur länge denne befunnit sig i Sverige. Handläggare 4 kan ibland uppleva att det i sådana situationer finns för lite utrymme för att just kunna få personen till att förstå varför beslutet tagits och att det måste verkställas genom att den utvisade lämnar landet.

“Ja, dilemma blir det, samtidigt som att det ibland är så att man vill vara lite schysst.” (Handläggare 4)

Samtidigt som handläggare 4 ser det som ett dilemma poängterar hen även att det är viktigt att i sådana situationer hålla sig till rutinerna då en som sökande på Migrationsverket *“inte ska kunna utnyttja systemet”* (Handläggare 4). Detta följs av att handläggare 4 också framför att

det är av stor vikt att en som handläggare inte glömmer att alla sökanden är unika och att en inte ser alla ärenden som lika fall.

“Har man gjort alla saker många gånger är det lätt att göra saker på rutin.” (Handläggare 4)

Hen säger även här att det därför är viktigt att en inte drar alla ärenden över en kam och fortfarande, trots de fasta rutinerna, ser till individen för att på så sätt kunna genomföra ett rättssäkert och korrekt beslut. Handläggaren talar också om hens förhållningssätt till de beslut som måste tas, vars uppfattning är att de beslut som upplevs som svåra och komplicerade är lättare att fatta nu, jämfört med i början av hens anställning på Migrationsverket. Hen nämner att det mycket väl kan bero på vana och rutin då hen är mer bekant med just svåra ärenden och känner sig trygg i de givna rutinerna som finns (Handläggare 4). Det kan också finnas rutiner som en som handläggare känner sig mindre bekväm med att följa. Handläggare 1 redogör för att det kan vara svårt som handläggare vid utvisningsbeslut då det kan finnas situationer där en skulle vilja ge mer tid till den sökande. Hen nämner att en skulle vilja ge den sökande möjlighet att exempelvis hitta ett arbete för att på så sätt kunna ansöka om arbetstillstånd istället för uppehållstillstånd. Återigen kommer den mänskliga faktorn in och i situationer som dessa säger handläggare 1 att det kan uppstå ett dilemma kring det beslut en ska implementera och de alternativ en vill ge den sökande. Hen säger samtidigt att det då är viktigt att grundligt granska det beslut som tagits då en ofta kan finna förklaringen till varför det tagits vid en närmare undersökning av ärendet (Handläggare 1).

Vid utvisningsbesked är de handläggare som arbetat på asylprövningsenheten överens om att det i vissa situationer kan vara svårt att vara neutral, då en vet att det beslut en måste implementera kommer att påverka en annan människas liv. Samtidigt säger handläggare 3 i sin intervju att hen brukar tänka att om en sökande som egentligen ska avvisas får asyl i Sverige, även om tillståndet i dennes land inte är kritiskt, så kan det leda till att den personen tar en annan mer behövande persons plats. Hen nämner även att det finns beslutsfattare som är mer benägna att bevilja uppehållstillstånd än andra och att det kan bli väldigt orättvist eftersom de ska vara samstämmiga inom verket. Samtidigt belyser hen att det är människor som ska applicera lagtexten och att de ständigt arbetar för att uppnå en samstämmighet även om det i vissa situationer kan vara svårt (Handläggare 3).

Som tjänsteman på Migrationsverket, vilket även teorin om närbyråkraten kännetecknas av, har handläggarna en maktposition gentemot de sökande. Detta visas i exemplet ovan där handläggare 3 talar om hur en just får påminna sig själv om att trots att en eventuellt har makt att ta ett visst beslut är viktigt att gå tillbaka till rutinerna och de fasta reglerna då det annars riskerar att leda till orättvisa beslut och därmed påverka rättssäkerheten inom verket (Handläggare 3). Även handläggare 1 nämner att denna maktposition finns, men det är däremot inte något hen upplever vara synlig som direkt makt i deras tjänsteutövning, utan att det gäller att se den sökande som en person och lyfter än en gång vikten av att visa empati i sin yrkesroll (Handläggare 1).

Handläggare 3 har även varit med om beslutsprocesser där hen som handläggare upplever besluten som aningen omoraliska där ett dilemma således uppstår. Hen ger exempel på en situation där en sökande hade bott i Syrien under hela sin livstid och de antog då att han var syrisk medborgare och skulle därför få uppehållstillstånd i Sverige då situationen i landet är akut. Dock uppstod det då ett problem när information om att den sökande från Syrien i själva verket var medborgare i ett grannland. Detta gjorde att allt kastades om och den kunde inte ge personen uppehållstillstånd då situationen i hans medborgarland inte var akut och den sökande blev då utvisad. Här beskriver handläggare 3 att det var ett svårt beslut där hen själv kände att hen hade velat göra på ett annorlunda sätt då personen faktiskt bott i Syrien i hela sitt liv och inte hade någon koppling till sitt medborgarland.

Även handläggare 4 talar om oetiska beslut som ett dilemma i sin tjänstemannaroll. Däremot är handläggare 4, som arbetar på återvändandeenheten, tydlig med att när hen stöter på dessa beslut är de redan avslutade och beslutsprocessen är klar. Hen kan därför inget mer göra och talar om att arbetet blir relativt enkelt beslutsmässigt men att ett moraliskt dilemma ibland kan uppstå vid beslut om förvar. Handläggare 4 upplever då att det ibland kan se väldigt rätt ut på pappret men när hen sedan träffar den utvisade personen ifråga ibland får en helt annan känsla av beslutet. Då beskriver handläggaren det som ett dilemma där hen får påminna sig själv om att gå tillbaka till sin yrkesroll och se till beslutet, och lita på att det är korrekt (Handläggare 4).

4.5 Sammanfattning

För att sammanfatta analysen kan vi se att Migrationsverket som organisation är hierarkiskt uppbyggd, men samtliga handläggare redogör för att denna hierarki främst syns när den behöver synas. De regler och riktlinjer som de får och följer upplevs som tydliga, samt att dessa i sin tur är utformade utifrån regeringens regleringsbrev. Vad gäller neutralitet kan en sammanfattningsvis säga att den mänskliga faktorn alltid finns närvarande och att det i vissa situationer kan vara svårt att koppla bort ens egna åsikter. Samtidigt är respondenterna eniga om att det är viktigt att uppträda professionellt då en representerar verket, men betonar vikten av att visa empati i sin tjänsteutövning. Den mänskliga faktorn är även återkommande i avsnitten om *tjänstemannens dilemma*, där det främsta dilemman verkar vara när det blir en konflikt mellan vad lagen säger att en ska besluta och vad en personligen anser i situationen i fråga. En tolkning av intervjuerna är att samtliga respondenter är eniga kring att det är viktigt att lämna sina personliga åsikter hemma för att uppträda professionellt i sin yrkesroll.

5 JÄMFÖRELSE MELLAN EN NYANSTÄLLD OCH ERFAREN TJÄNSTEMAN

I denna studie fanns en jämförande ambition där vi som författare ville se om det föreligger det någon skillnad i förhållningssättet till *tjänstemannens dilemma* mellan en nyanställd och en mer erfaren tjänsteman. Vår hypotes var att en nyanställd handläggare eventuellt i högre grad kan ha svårigheter med *tjänstemannens dilemma*, än någon med mer erfarenhet. Detta har vi då prövat genom våra intervjuer och genomfört en tolkning av dessa i analysen. I följande avsnitt redovisas denna jämförelse och vilka slutsatser vi kan dra utifrån dem.

Den hypotes vi prövade på vårt empiriska material visade intressanta resultat då det inte förelåg sådana skillnader mellan anställningstid och förhållningssätt till *dilemmat* som vi förväntat oss. Vi samtalade med fyra handläggare på Migrationsverket, vars anställningstid var olika då en varit anställd i endast tre månader, två handläggare i tre år och den fjärde hade arbetat på verket i 15 år. Då vi endast intervjuat fyra personer finns det ingen ambition att genomföra några generaliseringar av vårt resultat, vilket är viktigt att betona i denna studie. Däremot kan vi se skillnader i förhållningssätt mellan de handläggare vi valt att intervjua oberoende av anställningstid. Handläggare 3, vars anställningstid endast är tre månader, har ett rutinfast förhållningssätt där hen själv inte uppfattar ett dilemma som särskilt centralt i sin yrkesroll. Hen har en teori kring varför detta dilemma inte uppstått i hens arbetssituation än, då handläggaren medvetet blivit tilldelad enklare fall eftersom hen är nyanställd och behöver bygga upp en beslutsfattningssvana. Handläggare 2 och 4 som varit anställda i cirka tre år har erfarenheter av just *tjänstemannens dilemma* och redogör för att det främst handlar om beslut som på ett personligt plan känns omoraliska eller otydliga. Vid ett sådant dilemma är de dock eniga i att det är viktigt att lämna ens personliga åsikter hemma för att agera professionellt, men poängterar att de alltid granskar beslut som de anser vara felaktiga eller omoraliska och att dessa i sådana fall prövas om.

Vid en jämförelse mellan handläggare 1 och de andra handläggarna ser vi den största skillnaden, vilket återigen inte är generaliserbart då *alla* erfarna handläggare på Migrationsverket inte har lika uppfattning, men det är trots det intressant att fokusera på skillnaderna dem emellan. Handläggare 1 talar om hur detta dilemma faktiskt är något hen stöter på i sin tjänsteutövning och något som denne ständigt får handskas med. Samtidigt har handläggare 1, till skillnad från de andra respondenterna, mer erfarenhet och kan därmed ha stött på fler komplicerade och mer problematiska situationer under sin anställning. En tolkning skulle således kunna vara att en mer erfaren tjänsteman upplevs ha mer kännedom av *tjänstemannens dilemma* och kan problematisera konsekvenserna av det. Samtidigt har de mer distans till det då deras erfarenhet gör att de också har mer kunskap om hur en ska hantera det, varför regelverket ser ut som det gör och vilken betydelse rutiner har för verksamheten.

Frågan som då uppkommer är om det faktiskt föreligger någon skillnad i förhållningssättet gentemot de sökande mellan handläggarna vi talat med. Vår tolkning är att den främsta skillnaden mellan dem är just förhållningssättet till de givna rutinerna. De mer nyanställda

handläggarna (handläggare 2,3 och 4) har jämfört med handläggare 1, ett mer fast förhållningssätt till rutinerna medan den mer erfarna upplever sig ha ett större handlingsutrymme och upplever därmed *tjänstemannens dilemma* mer. Detta beror på att de mer regelfasta och rutinmässiga handläggarna hanterat dilemmat genom att direkt följa rutinerna och upplever på så sätt dilemmat lite mindre. Vår tolkning är att handläggare 1, tack vare sin erfarenhet inom Migrationsverket, har mer kunskap om de rutiner som föreligger, men också mer erfarenhet av att handlägga, vilket leder till att hen vågar ta sig ett visst handlingsutrymme i sin tjänsteutövning. Alla respondenter har dock redogjort för att det individuella handlingsutrymmet blir lättare att tillämpa i sin tjänsteutövning ju längre en har varit anställd. Det innebär att vi tolkar det som om förhållningssättet gentemot de sökande kan förändras och bli mer individanpassat med åren då en har mer erfarenhet och trygghet i sin yrkesroll.

Slutligen, kan vi konstatera att skillnaden mellan de nyanställda och mer erfarna handläggarna på Migrationsverket inte var som vi väntat. Då grunden till vår hypotes var att vi tidigare hade uppfattningen om att de nyanställda handläggarna skulle ha större problem med förhållandet till *tjänstemannens dilemma* än de mer erfarna, så blev jämförelsen inte som vi trott. Vi kan avslutningsvis se att det var precis tvärtom. Den handläggare som har mest erfarenhet är även den som upplever dilemmat som mest centralt, jämfört med de andra handläggarna som inte har samma uppfattning. Detta tror vi kan bero på att en som nyanställd är väldigt inställd på att ta fasta på de givna rutinerna då en eventuellt kan sakna trygghet och vana att ta beslut, något som en mer erfaren handläggare har. Det gör att de i lägre grad avviker från de fasta ramarna, det vill säga att det egna tolkningsutrymmet av rutinerna tenderar att vara mindre bland de nyanställda handläggarna.

6 SLUTSATS

Slutligen kan vi med hjälp av ovanstående analys konstatera att samtliga handläggare på Migrationsverket till stor del är eniga när det kommer till frågor kring de teorierna vi grundat våra utgångspunkter på inför intervjuerna. Teorin kring *närbyråkraten* grundas främst på bilden av att tjänstemannen omges av en hierarkisk organisation, styrs uppifrån, har en direkt maktposition gentemot medborgaren och har ett betydande individuellt handlingsutrymme. Sammanfattningsvis kan vi genom denna analys se att handläggarna på Migrationsverket kan kopplas till teorin kring *närbyråkraten* då många av de indikatorerna stämmer överens med deras uppfattning om arbetssituationen på verket. Hierarkisk styrning, dock inte synlig om det inte behövs, individuellt handlingsutrymme och just direkt makt mot de sökande instämmer samtliga handläggare är något som förekommer på Migrationsverket. Däremot finns det några skillnader som är värda att nämna vilket framförallt är det individuella handlingsutrymmet som ofta nämns vid teorin kring *närbyråkraten*, men som vi efter analys av intervjuerna kunnat se inte har en stor betydelse hos tjänstemännen vi talat med. En tolkning av denna avvikelse är att Migrationsverket är en hårt kontrollerad enhet vars lagar och riktlinjer uppifrån är såpass fasta och tydliga att utrymme för eget handlingsutrymme utanför dessa ramar inte är speciellt förekommande.

Om en ser till teorin kring *tjänstemannens dilemma* är även den förenlig med tjänstemännen som vi intervjuat, däremot finns det även här avvikelser. Då teorins centrala delar framförallt är dilemmat kring uppfattningen av stora krav men begränsade resurser, var det ingen av respondenterna som upplevde i sin arbetssituation. De dilemman de stöter på handlar snarare om förhållningssättet till fasta rutiner och beslutsfattande där en personligen inte tycker beslutet känns helt korrekt.

Syftet med denna studie var att undersöka hur handläggare på Migrationsverket påverkas av tjänstemannens dilemma. Vår slutsats med avseende på detta är att handläggarna i sin tjänsteutövning ofta stöter på dilemman men upplever att det finns goda resurser i form av stöd och rådgivning vid hanteringen av just ett dilemma. Vår övergripande tolkning av samtalsintervjuerna med handläggarna är att de främst anser att det kan uppstå ett dilemma vid implementering av beslut. Dessa beslut grundas i både vad lagen säger och vilka regler och rutiner som Migrationsverket har men att ett dilemma kan uppstå om detta beslut känns omoraliskt av hänsyn till den sökande. Det gör att vi tolkar det som att dilemmat uppstår när en som handläggare ska förmedla eller implementera ett beslut till sökande.

Lennart Lundquists teori om *tjänstemannens dilemma* handlar om att en ska beakta de tre grundrelationerna⁴. Vi drar därmed slutsatsen att det i sådana situationer är just hänsynen till samhällsmedlemmarna som kommer i kläm då lydnad till lagen och lojalitet till överordnade måste gå före. Vår tolkning av denna slutsats är att det i handläggarnas tjänsteutövning ingår att förmedla beslut, som visserligen kan kännas omoraliska, då vi i Sverige i nuläget har en

⁴ Lundquists tre etiska grundrelationer: lydnad till lagen, lojalitet till överordnade och hänsyn till samhällsmedlemmarna.

reglerad invandringspolitik. Det gör att det trots allt faller naturligt att handläggare måste förmedla utvisningar och asylavslag, trots att dem ibland personligen upplever detta som ett "svek" mot den sökande.

Avslutningsvis kan vi se att de teorierna vi valt att pröva på vårt empiriska material i form av de genomförda intervjuerna gav oss intressanta resultat där teorierna delvis var samstämmiga med handläggarnas arbetssituation, men vi upptäckte också skillnader i bland annat förhållningssätt till dilemmat och syn på neutralitet. Då vi i detta arbete valt att genomföra en kvalitativ fallstudie med relativt få analysenheter har vi inga generaliserande ambitioner. Det skulle inte vara möjligt att generalisera vårt resultat till att alla handläggare förhåller sig på ett specifikt vis på Migrationsverket. Däremot har vi kunnat påvisa de skillnader vi upptäckt mellan våra respondenter och redogjort för dessa. Trots detta anser vi att denna studie kan tillföra kunskap om tjänstemannens dilemma på forskningsområdet, då vi tidigare inte stött på någon liknande studie.

7 REFERENSFÖRTECKNING

7.1 Muntliga primärkällor

Handläggare 1: Handläggare på Migrationsverket i Göteborg, datum för intervju: 05-12-2014

Handläggare 2: Handläggare på Migrationsverket i Göteborg, datum för intervju: 05-12-2014

Handläggare 3: Handläggare på Migrationsverket i Malmö, datum för intervju: 09-12-2014

Handläggare 4: Handläggare på Migrationsverket i Göteborg, datum för intervju: 10-12-2014

Bemötandeombudsmannen Marina Bengtsson, datum för intervju: 12-12-2014

7.2 Litteratur

Brodkin, Evelyn, 1997. "Inside the welfare contract: Discretion and accountability in State Welfare Administration", *Social Service Review*, 71 (1).

Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik. 401 s.

Hysing, Erik – Olsson, Jan, 2012. *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.

Lipsky, Michael, 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Konsten att skriva & tala, 2010. Lund: Statsvetenskapliga föreningen (<http://www.svet.lu.se>)

7.3 Elektroniska referenser

Migrationsverket, Lagar och regler - Riksdag och regering ger oss uppdraget. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Lagar-och-regler.html>. Hämtdatum: 2014-12-09.

Migrationsverket, Migrationsverkets uppdrag. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag.html>. Hämtdatum: 2014-12-09.

Migrationsverket, Styrning och uppföljning. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Styrning-och-uppfoljning/Redovisning-av-verksamheten.html>. Hämtdatum: 2014-12-09.

Migrationsverket, Vår organisation. [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Var-organisation.html>. Hämtdatum:
2014-12-09.

Migrationsverket, Statistik [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>. Hämtdatum: 2014-12-09.

BILAGA 1

Intervjuguide för respondentintervjuerna

Kort presentation av oss och vår studie.

Utbildning:

Anställd sedan:

Vilka är dina arbetsuppgifter som handläggare?

Hur ser de mål och riktlinjer ut som ni får ovanifrån? Kommer de från staten eller en närmare chef på Migrationsverket?

Är dessa anpassade för just er myndighet här i Göteborg, eller gäller dem för hela Sverige?

Är det svårt att vara neutral i sitt arbete vid situationer där en måste leverera negativa beslut till sökande? Hur hanterar du i sådana fall en sådan situation? Kan du ge exempel?

Finns det någon eller några situationer där du som handläggare har regler eller rutiner som du förväntas följa men där du skulle vilja göra på ett annat sätt? Önskar du i sådana situationer att du som handläggare skulle ha större eget handlingsutrymme? (*Om ja, upplever du detta ofta i ditt arbete?*)

Skulle du beskriva det som ett dilemma ni som handläggare måste handskas med här på Migrationsverket? Ser du det som något som ingår i din tjänsteutövning?

Om ja, hur hanterar du ett sådant dilemma? Finns det någon ni som handläggare kan vända er till?

Om ja, hur går det till?

Finns det situationer där du upplevt att de beslut du förväntas ta kan kännas omoraliska eller oetiska? Hur hanterar du i sådana fall en sån situation?

Upplever du att du har tillräckliga resurser i ditt arbete? Om nej, i vilka situationer kan det vara?

BILAGA 2

Intervjuguide för informantintervju med Marina Bengtsson

Kort presentation av oss och vår studie.

Utbildning:

Hur länge har du varit anställd inom Migrationsverket?

Vilka är dina arbetsuppgifter i din roll som bemötandeombudsman?

Om en sökande upplever att denne blivit dåligt bemött av en handläggare, hur hanterar du en sådan situation? Tas det upp med handläggaren i fråga eller tas problemet upp med den som är ansvarig för enheten i fråga?

Är det du personligen som tar beslut och ser till att det tas upp i den berörda enheten eller delegeras ditt beslut nedåt till den som är ansvarig för enheten?

Om en handläggare upplever ett etiskt eller moraliskt dilemma vid ett beslutsfattande, hur kan en då göra? Vart kan en vända sig vid rådgivning osv? Är detta förekommande?

Om ja, kan en se något mönster i om det är vanligare att nyanställda handläggare upplever dessa moraliska dilemman, eller är det snarare så att mer erfarna handläggare tycks uppleva det?

Vad tror du att detta kan bero på?

Hur arbetar Migrationsverket för att förbättra eller utveckla handläggares bemötande mot de sökande?