

Uttryck för en motsägelsefull stat?

En undersökning av polisens och Malmö stads samverkan för att verkställa
utvisningsbeslut

Abstract

Under 2016 började gränspolisens i Polisregion Syd begära ut uppgifter om papperslösa från Malmö stads socialtjänst. I den efterföljande debatten hördes flera kritiska röster som menade att socialtjänsten nu kommit att få motstridiga uppgifter. Socialtjänsten skulle nu både ge välfärd åt papperslösa i Malmö och samtidigt bidra till gränspolisens uppdrag och därmed medverka till samma personers utvisning. I debatten uttrycktes även röster som försvarade samarbetet. Dessa menade att det som skedde var i enlighet med gällande lagstiftning och således okontroversiellt. Med avstamp i frameanalysen undersöker denna uppsats hur tanken om en konflikt mellan statens uppgifter konstrueras i den ovan nämnda debatten. Vidare undersöks hur denna tanke kan förstås utifrån följande teorier: staten som föränderlig, motsägelsefull och begränsad. Utfallet av denna undersökning indikerar att dessa olika förståelser av staten, både underbygger och utmanar de som kritiserar och de som försvarar gränspolisens och Malmö stads socialtjänsts samverkan.

Nyckelord: myndighetssamverkan, stat, förvaltning, frameanalys, Polismyndigheten, socialtjänsten, Malmö stad

Antal ord: 9559

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	4
1.1.1 Socialtjänstens nya arbetsuppgifter skapar debatt	4
1.1.2 Polismyndigheten och socialtjänsten	5
1.2 Syfte & frågeställning	5
1.2.1 Avgränsningar	7
2. Teori	8
2.1 Teorier som utmanar	8
2.2 Den föränderliga staten	9
2.3 Den motsägelsefulla staten	10
2.4 Den begränsade staten	11
3. Metod & material	13
3.1 Metodologisk kontext	13
3.2 Frameanalys	14
3.3 Empiriskt material	16
4. Empirisk analys	17
4.1 “Lagstiftningen är tydlig”	17
4.1.1 Chefer går i försvar i Sydsvenskan	17
4.1.2 Malmö stad om juridisk klarhet och etiska dilemman	18
4.1.3 Justitieombudsmannens beslut	19
4.2 “Gränspolisens förlängda arm”	20
4.2.1 Nätverket socialistiska socionomers kritik i Bohuslänningen	20
4.2.2 Akademikers oro i Svenska dagbladet	21
4.2.3 Kritiska röster i Sydsvenskan	22
4.3 En frame som försvarar myndigheternas samverkan	23
4.4 En frame som kritiserar myndigheternas samverkan	24
4.6 Sammanfattning	25
5. Teoretisk analys	26
5.1 Ett uttryck för det staten är	26
5.2 Kapacitet att prioritera?	28
5.3 Konstruktioner av konflikten	29
5.4 Sammanfattning	30
6. Avslutande diskussion	32
7. Referenser	34

1. Inledning

Att staten fyller otaliga funktioner och erhåller ett omfattande ansvar över en mängd olika uppgifter, alltifrån att främja människors ekonomiska och sociala trygghet till att underhålla vägar och plantera blommor i rondeller, är för de flesta en självklarhet. Att dessa uppgifter inte alltid kan förstås komplettera varandra, utan tvärt om beskrivas hamna i konflikt, är måhända en mindre etablerad tanke. Det är denna tanke, om att statens uppgifter ibland kan te sig motstridiga och motsägelsefulla, som står i centrum för vår uppsats. Denna tanke konkretiseras i debatten kring en omstridd myndighetssamverkan mellan gränspolisen och Malmö stads socialtjänst. En myndighetssamverkan som inneburit att socialsekreterare indirekt tvingats medverka till att personer med utvisningsbeslut, som i förtroende vänt sig till socialtjänsten, hittas av gränspolisen. Samtidigt har gränspolisens uppdrag kommit att sträcka sig utanför de gränser de tidigare haft att förhålla sig till. Vad denna kontroversiella förvaltningspolitiska åtgärd är ett uttryck för, en konfliktfylld stat fylld av motsägelser eller en demokratiskt förankrad stat som förhåller sig till gällande lagstiftning, råder det i debatten ifråga vitt skilda meningar om. Tanken om en konflikt mellan statens uppgifter väcker i förlängningen frågor om statens själva beskaffenhet; vad den är och vad det i sin tur innebär för hur den agerar.

Uppsatsen inleds med ett bakgrundsavsnitt där vi redogör för fallet som undersökts och hur socialtjänsten och gränspolisen är organiserat. Därefter beskrivs uppsatsens syfte och dess frågeställning. Sedan presenteras uppsatsens teoretiska perspektiv och de metodologiska och materialmässiga överväganden som gjorts. Detta följs sedan av den empiriska och teoretiska analysen och till sist, en avslutande diskussion.

1.1 Bakgrund

1.1.1 Socialtjänstens nya arbetsuppgifter skapar debatt

I Polismyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2016 fastslogs att Polismyndigheten ytterligare skulle förstärka arbetet med att verkställa utvisnings- och avvisningsbeslut. Detta till följd av de ökande migrationsströmmarna Sverige sett under 2015 och 2016. Polismyndigheten skulle till årsredovisningen 2016 presentera hur myndigheten säkerställt ett rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete av utvisnings- och avvisningsbeslut i hela landet. De mål som angavs i regleringsbrevet var att avsevärt öka andelen verkställda utvisningar i förhållande till den mängd ärenden som överlämnats från Migrationsverket och att den tid som människor med lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut stannar i Sverige skulle minskas (Regleringsbrev 2015, s. 3-5). Som respons på regeringens anmodan skickade gränspolisens i region Syd i slutet på 2016 in en begäran till Malmö stads socialtjänst om att lämna ut uppgifter om personer med utvisningsbeslut (Malmö stad 2016 a). Därmed utnyttjades en paragraf i utlänningslagens 17:e kapitel för första gången (Frithiof & Lindkvist 2016). Utlänningslagen fastslår där att socialnämnden är skyldig att lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om Polismyndigheten begär det, för att verkställa beslut om avvisning eller utvisning (SFS 2005:716).

Att socialtjänsten nu kommit att få nya uppgifter, att svara på gränspolisens begäran och lämna ut sekretessbelagda uppgifter om personer med utvisningsbeslut, kom att ifrågasättas av bland annat hjälporganisationer, socialsekreterare och akademiker. Kritikerna menade att socialtjänsten nu kommit att få motsägelsefulla uppgifter när de å ena sidan ska hjälpa papperslösa personer och å andra sidan fungera som gränspolisens förlängda arm och medverka till samma personers utvisning.

1.1.2 Polismyndigheten och socialtjänsten

En statlig förvaltningsmyndighet styrs av regeringen. Detta innebär att den ges förutsättningar av regeringen att implementera beslut som fastställts av regeringen och riksdagen (Regeringen 2017). Regeringen är högst ansvarig för all verksamhet inom de centrala förvaltningsmyndigheterna (Bäck m.fl. 2015, s. 152). Polismyndigheten är ett exempel på en statlig myndighet och den styrs i sin tur av en Rikspolischef som ensam är ansvarig för Polismyndighetens verksamhet inför regeringen (Polismyndigheten 2016 a). Polismyndighetens uppdrag är att minska brottsligheten, öka människors trygghet och bidra till kriminalpolitiska mål (Polismyndigheten 2016 b). Regeringen styr över den statliga förvaltningen genom en mängd olika medel. Bland annat förvaltningslagen, myndighetsförordningen, myndighetsinstruktioner, förordningar, regleringsbrev och genom budget (Bäck m.fl. 2015, s. 169-170).

Svenska kommuner har vissa obligatoriska välfärdstjänster som de å statens vägnar levererar till kommuninvånarna (Bäck m.fl. 2015, s. 206). Bland dessa tjänster finns bland andra grund- och gymnasieskola, barn- och äldreomsorg, sjukvård samt socialtjänst (ibid.). Socialtjänsten är i Malmö stad en del av arbetsmarknads- och socialförvaltningen vars verksamhet i sin tur bestäms av arbetsmarknads- och socialnämnden (Malmö stad 2017). Socialtjänstens verksamhet regleras utifrån socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

1.2 Syfte & frågeställning

Det råder i debatten kring gränspolisens och Malmö stads samverkan delade meningar om vad myndigheternas samverkan egentligen innebär. De som försvarar samarbetet porträtterar samarbetet som icke-kontroversiellt och hänvisar gång efter annan till den lagstiftning som gör det möjligt för polisen att begära ut uppgifter från socialtjänsten. Kritikerna porträtterar gränspolisens och Malmö stads samverkan som problematisk på det sättet att socialtjänsten nu kommit att få motsägelsefulla uppgifter och att principen om att beakta barnets bästa

bortprioriteras till fördel för polisens uppdrag (Nätverket socialistiska socionomer 2016). Fallet exemplifierar således, enligt vissa debattörer, en potentiell konflikt mellan statens uppgifter. Parallellt, lyfts det av andra fram som ett exempel på att statens verksamhet både är rättssäker och demokratiskt förankrad (Malmö stad 2016 b). Vi vill i denna uppsats undersöka vilka grundläggande antaganden och föreställningar om staten dessa vitt skilda förståelser av fallet bygger på. Vi är intresserade av hur man kan knyta implementering av politiska beslut i den offentliga verksamheten till politisk teori.

För att ytterligare specificera vad denna uppsats ämnar undersöka kan det konstateras att vi specifikt är intresserade av att knyta debatten till teorier om staten som föränderlig, motsägelsefull och begränsad. Orsaken till att vi väljer att knyta debatten till dessa förståelser av staten är att vi ser att kritiken mot myndigheternas samverkan indirekt utmanar en dominerande förståelse av staten som en konsekvent och sammanhängande aktör (Jacobsson & Sundström 2015, s. 347). Implicit vilar där en tanke om att saker och ting inte är som det ska, att statens olika uppgifter i gränspolisens och Malmö stads samverkan olyckligt nog kommit att hamna i konflikt. Ett sådant argument utmanar idén om staten som en konsekvent sammanhängande aktör, en stat vars uppgifter och roller alltid kompletterar och överensstämmer med varandra. Vår teoretiska ingång i den här uppsatsen är alltså att studera debatten utifrån ett kontrasterande sätt att förstå staten. Det är utifrån denna ambition vi väljer att knyta en till synes specifik debatt om administrativa uppgifter till stora politiska idéer om staten.

Uppsatsens syfte är sammanfattningsvis att undersöka hur tanken om en konflikt mellan statens uppgifter konstrueras i debatten kring gränspolisens och Malmö stads samverkan, för att därefter förstå hur denna tanke förhåller sig till teorier om staten som föränderlig, motsägelsefull och begränsad. Vi har valt att i vår uppsats utgå ifrån två frågeställningar, en empirisk och en teoretisk. I vår empiriska analys vill vi synliggöra vilka grundläggande antaganden som respektive sida av debatten bygger på. Vi kommer, genom att använda oss av frameanalys, undersöka hur gränspolisens och Malmö Stads samarbete konstrueras i debatten. Vi tänker att resultatet av vår empiriska analys kan säga oss någonting om i vilken utsträckning dessa teorier om staten syns i en verklig politisk debatt. Därefter vill vi i en

vidare teoretisk bemärkelse diskutera debatten och resultatet av vår empiriska analys utifrån teorier om staten som föränderlig, motsägelsefull och begränsad.

Våra frågeställningar lyder därmed:

- Hur konstrueras tanken om en konflikt mellan statens uppgifter i debatten kring gränspolisens och Malmö stads socialtjänsts samverkan för att verkställa utvisningsbeslut?
- Hur kan man förstå tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter utifrån teorier om staten som föränderlig, motsägelsefull och begränsad?

1.2.1 Avgränsningar

Vi kommer att titta på debatten ifråga utifrån vissa specifika teoretiska perspektiv och gör därmed inte anspråk på att undersöka i vilken utsträckning debatten kring gränspolisens och Malmö stads samverkan kan knytas till andra teorier om staten.

Anledningen till att vi har valt att fokusera på debatten som följde efter beslutets implementering, istället för att exempelvis undersöka hur regeringen motiverade policyn, är att vi är intresserade av att undersöka de meningsskiljaktigheter som råder kring policyn. Dessa motstridiga uppfattningar, och idéerna som underbygger dem, artikuleras i det offentliga rummet först efter att beslutet verkställts och de första uppgifterna redan begärts ut från socialtjänsten.

En ytterligare avgränsning är den om att vi inte undersöker hur relationen mellan statliga myndigheter regleras och förhåller sig till kommunala myndigheter. Vi väljer istället att tolka såväl gränspolisens som socialtjänstens verksamhet som uttryck för en och samma stat. Staten inbegriper i vår mening all offentlig verksamhet och innefattar därmed allt ifrån regeringen till enskilda tjänstemän som möter medborgarna i sitt arbete.

2. Teori

2.1 Teorier som utmanar

Bengt Jacobsson och Göran Sundström skriver att statens komplexitet och motsägelsefullhet hela tiden riskerar att avslöja stater som: “...*everything but those rational, coordinated and problem-solving entities that they routinely are presented as.*” (Jacobsson & Sundström 2015, s. 347). Det finns en mängd teorier som motsätter sig denna förståelse av staten som en rationell problemlösande enhet och som istället ser den som komplex, tvetydig och splittrad. Det finns, bland andra, en poststrukturell tradition av att kritisera den dominerande förståelsen av staten och som istället menar att staten är en samling praktiker vilka i sin tur är en produkt av den sociala verkligheten (Finlayson & Martin 2006, s. 155). Michel Foucault är en av de teoretiker som ifrågasätter antagandet om staten som en rationell och uträknande enhet. Han menar att den suveräna makten består i en mängd komplexa och organiserande relationer mellan olika aktörer och nivåer inom staten. Detta står i kontrast till den vanliga uppfattningen om att den suveräna makten är sprungen ur en enskild källa, i detta fallet staten. Han menar vidare att denna reducering av statens reella komplexitet, riskerar att dölja de maktrelationer som på olika sätt styr över medborgarna (Finlayson & Martin 2006, s. 166). Nedan kommer tre olika teorier, som alla representerar en alternativ förståelse av staten, att presenteras för att sedan ingå i vår teoretiska analys. Det första teoretiska perspektivet, som vi valt att kalla den föränderliga staten, har sin utgångspunkt i Colin Hays bok *Re-stating Social and Political Change*. Vårt andra teoretiska perspektiv, den motsägelsefulla staten, utgår från Wendy Browns *States of Injuries*. Det tredje perspektivet som kommer att introduceras väljer vi att kalla den begränsade staten och grundar sig i Bengt Jacobssons, Jon Pierres och Göran Sundströms *Governing the Embedded State*.

2.2 Den föränderliga staten

Colin Hay motsätter sig idén om att staten skulle vara ett materiellt objekt och framhäver vikten av att i en politisk analys snarare förstå staten som vag, abstrakt och motsägelsefull (Hay 1996, s. 3 & 5). Han ifrågasätter därmed den klassiska Weberianska definitionen av staten, där staten utmärks av att vara ett antal enade institutioner, lokaliserade inom ett visst territorium och med monopol över legitimitet våldsutövande (Hay 1996, s. 5). Istället menar alltså Hay att staten bäst analyseras genom fokus på dess motsägelsefullhet, de dilemman som uppstår därur och tanken om staten som fragmenterad (Hay 1996, s. 8). Hay menar att det inte bara är möjligt, utan nödvändigt att betrakta staten som komplex.

Han formulerar vidare några karaktärsdrag som alla stater har gemensamt. Bland dessa nämns att staten aldrig kan separeras från det samhälle den består i, gränsen mellan stat och samhälle är således flytande. Hay menar även att den allmän- eller folkvilja som staten hävdar sig agera efter alltid är byggd på en illusion som gör att grupper inom staten behandlas assymetriskt (ibid.). Hay menar alltså att staten inte bara är mer komplex än vad som oftast menas, utan också att den inte är neutral i sin funktion.

Hay hävdar vidare att staten hela tiden rör sig emellan det han kallar för "*moments of stateness*" (Hay 1996, s. 9). Detta innebär att beroende på vad staten ägnar sig åt, får den olika karaktär och kan således beskrivas som föränderlig. I sin rörliga, tvetydiga och motsägelsefulla natur är staten aldrig statisk utan hela tiden rörlig och vad som kännetecknar den beror på vilka processer som den för tillfället är fylld av. Dessa moments of stateness kan förekomma i tre olika former: staten som nation, staten som territorium och staten som institution (Hay 1996, s. 9). Som exempel kan staten som nation sammanfattas ägna sig åt inkludering och exkludering av vissa grupper, må det vara kvinnor, etniska minoriteter eller andra grupper som inte anses vara fulländade medborgare. Syftet för staten som nation är att skapa en stat präglad av ett nationellt folk (Hay 1996, s. 13). Moments of stateness gör det alltså möjligt att studera staten, trots dess dynamiska och föränderliga natur. Denna aspekt av Hays teori frambringar en bild av att det en stat ägnar sig åt är mer än bara ett handlande och

det en stat gör sätts i relation till vad staten är. Staten är vad den gör.

2.3 Den motsägelsefulla staten

... the domain we call the state is not a thing, a system, or subject, but a significantly unbounded terrain och powers and techniques, an ensemble of discourses, rules and practices, cohabiting in limited, tension-ridden, often contradictory relation with one another (Brown 1995, s. 174).

Wendy Brown menar att staten är paradoxal i sin natur. Vidare innebär denna motsägelsefullhet att staten skaffar sig en komplex maktposition över sin befolkning. En maktrelation som, enligt Brown, är foucauldiansk i sin beskaffenhet (ibid.). Hennes definition grundar sig i feministiska antaganden rörande staten som maskulint kodad institution vars plats i den dominerande statliga diskursen gör att mäns makt befästs och normaliseras. Samtidigt uppfattas de som inte ligger i linje med denna dominerande föreställning som avvikande och missanpassade (Brown 1995, s. 167). Det är alltså möjligt att, ur Wendy Browns förståelse, se staten som en institution vars processer och funktioner konstruerar och upprätthåller maktordningar i samhället.

Vi kommer framförallt att ta fasta på den del av hennes teori som handlar om politisk byråkrati. Brown ser det administrativa lika mycket som ett mål som ett medel, och politiserar därigenom ett fält som många gånger framställs utanför maktens och politikens gränser (Brown 1995, s. 193). Hennes argumentation kretsar kring en förståelse av att byråkratin ständigt avpolitiserar och förstås som ett verktyg i händerna på politikerna snarare än en egen källa till makt (ibid.). Vi vill i vår teoretiska analys knyta an till hennes förståelse av byråkrati och undersöka hur konstruktionerna av en konflikt mellan statens olika uppgifter kan förstås utifrån dessa idéer.

2.4 Den begränsade staten

Enligt författarna till *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance* kan den moderna västerländska staten beskrivas som komplex, fragmenterad och svår att kontrollera, samtidigt som kraven på vad staten ska göra växer (Jacobsson m.fl. 2015, s. 5). Jacobsson, Pierre och Sundström konstaterar att staten är multifunktionell i sin natur och att det övergripande ansvaret att genomföra alla dessa olika uppgifter ligger på regeringens bord, även om det är av tjänstemän i den offentliga verksamheten som uppgifterna sedan realiserar (ibid.).

Författarna beskriver en utveckling där statens kapacitet att styra samhället begränsas av en mängd olika faktorer, inte minst av det faktum att den moderna västerländska staten kommit att bli allt mer invävd i ett internationellt system. Detta har gett upphov till en förskjutning där regeringen, från att framförallt ägna sig åt att själv initiera nationella regler och lagar, kommit att i allt större utsträckning bejaka och förhålla sig till internationella regler, idéer och intressen. Något som, enligt författarna, bidragit till att statens inflytande kommit att minska i relation till dess uttalade ansvar (Jacobsson m.fl. 2015, s. 6). Genom att teoretisera kring glappet mellan mängden statligt ansvar och mängden reellt statligt inflytande utmanar författarna idén om staten som handlingskraftig och självständig. Istället synliggör författarna de praktiska omständigheter som på olika sätt kringskar och begränsar regeringens möjlighet att styra samhället.

Vi kommer i vår teoretiska analys att lyfta fram Sundström, Pierres och Jacobssons idéer om en multifunktionell och splittrad stat. Författarna konstaterar att statens myndigheter tjänar olika syften och förhåller sig till olika uppdrag, strategier och mål. Behovet av både effektivitet och demokrati i den offentliga verksamheten är exempelvis något som författarna konkretiserar som en övergripande utmaning inom statens styrning av den offentliga verksamheten. Utgångspunkten är att det aldrig går att nå en balans mellan alla dessa olika krav. Styrning av staten innebär indirekt alltid att vissa värden åsidosätts till fördel för andra, något som kan skapa konflikt (Jacobsson m.fl. 2015, s. 7). Statens kan därigenom inte

beskrivas som ett pussel där varje uppgift fungerar som en pusselbit som passar perfekt brevid de andra, utan hellre förstås som ett enda stort plockepinn där varje uppgift är en pinne som påverkar påverkar de andra uppgifterna och inskränker på deras utrymme.

3. Metod & material

För att besvara frågeställningarna har vi valt att använda oss av frameanalys, en metod som fokuserar på hur individer tolkar och upplever verkligheten. Inom frameanalys förekommer ingen enhetlig metod (Lepistö-Johansson 2012, s. 406). Vi har valt att använda oss av delar ur Donald A. Schön och Martin Reins *Frame reflection: Towards the resolution of intractable policy controversies*. Genom användningen av frameanalys tillåts vi dels återskapa de frames som ligger till grund för hur debattens olika sidor upplever gränspolisens och Malmö stads samarbete och dels se hur tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter konstrueras i debatten. Nedan presenteras de metodologiska överväganden som gjorts.

3.1 Metodologisk kontext

Den kvalitativa textanalysen ämnar, genom systematisk analys av en text, finna vad som är det essentiella med texten. Kvalitativ textanalys antar att vissa element ligger dolda under en texts yta och att dessa endast framkommer genom intensiv och systematisk läsning (Esaiasson 2012, s. 210). Vi kommer nu att placera frameanalysen i en diskursanalytisk metodologisk kontext då det bidrar till en ökad förståelse för vad vi vill göra med vår metod. Diskursanalysens syfte är ofta att undersöka maktrelationer i samhället och den inrymmer en mängd olika typer av undersökningar där man kan göra allt från att kartlägga de oformulerade förutsättningarna för maktutövning till att avgöra huruvida den makt som utövas är legitim (Esaiasson 2012, s. 212). Diskursanalysen fokuseras kring språket och antar att en text är bärare av någonting mer än bara ord. Detta inbegriper ett epistemologiskt antagande om att språket konstruerar verkligheten och att verkligheten endast blir tillgänglig för oss genom språket (Winter-Jørgensen & Phillips 2000, s. 15). Vidare framhåller diskursanalysen att hur vi talar om ett fenomen spelar roll för hur vi uppfattar fenomenet ifråga. Av detta följer antagandet om att det dominerande sättet att tala om ett fenomen också framstår som det mest naturliga sättet att uppfatta fenomenet (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 32). Det är ur

detta perspektiv som vi i denna uppsats vill utmana den allmänt rådande uppfattningen av staten som enhetlig och stark aktör (Jacobsson & Sundström 2015, s. 347).

Likt diskursanalys centreras frameanalys, vilket redogörs för nedan, kring liknande språkliga antaganden. Viktigt att poängtera är dock att vi i denna uppsats inte ämnar teoretisera kring de olika diskurserna i debatten i den vida bemärkelse som redogjorts för i föregående stycke. Däremot ägnar sig vår uppsats åt samma typ av skärskådande och undersöker samma typ av fenomen som diskursanalysen syftar till att studera.

3.2 Frameanalys

Sociologen Erving Goffman presenterade i sin *Frame analysis: An essay on the organization of experience* en analys av hur människor använder sig av frames för att förstå den sociala verkligheten (Lepistö-Johansson 2012, s. 405). Han menade att människor upplever situationer utifrån olika förförståelser och antaganden och att dessa i sin tur agerar frames för hur människor uppfattar en händelse (Goffman 1974, s. 8 & 11). Han fokuserar på de omständigheter och förutsättningar som ligger till grund för hur människor upplever något på ett visst sätt. Frames bör, enligt Goffman, förstås som perspektiv som skapar förståelse i med att det ger mening till en händelse (Goffman 1974, s. 26). Det är ur detta perspektiv vi väljer att se debatten ifråga: som ett resultat av att de olika sidorna i debatten tillhör olika frames och därmed ger olika mening till myndigheternas samverkan.

En frame kan vidare beskrivas bestå av meningsbärande element som sin tur formar hur människor tolkar verkligheten (Lepistö-Johansson 2012, s. 407). Gerald M. Kosicki menar att de termer och det språk som används i en debatt kring en policy är noggrant formulerade och utvalda av politiska och intellektuella eliter för att appellera allmänhetens intressen (Kosicki 2011, s. 397). Han belyser språkets roll, däribland användning av metaforer och val av ord, som kraftfulla verktyg när frames konstrueras och i sin tur formar en politisk diskurs (Kosicki 2011, s. 396-397).

Donald A. Schön och Martin Rein menar att frames, i politiska sammanhang, är de underliggande föreställningar som uppfattas som sanna i en specifik policy. Vidare ses "*policy controversies*" (Schön & Rein 1994, s. 21) som konflikter mellan aktörer som håller olika frames som sanna. För att kunna förstå och rekonstruera dessa konflikterande positioner, eller frames, måste man vara medveten om hur de är konstruerade genom att undersöka de debatter, tal, lagar och förordningar som ligger till grund för policyn i fråga (Schön & Rein 1994 s. 33). För att kunna rekonstruera en underliggande frame i materialet föreslår författarna att man ska identifiera de grundantaganden, eller den berättelse, som ramen baseras på. I denna berättelse framgår vilka delar av en policy som uppfattas som problematiska, vilka som är oproblematiska och vilka åtgärder som krävs för att lösa problemen (Schön & Rein 1994, s. 24). Dessa grundantaganden fokuserar i sin tur kring en rad centrala element, vilka Schön och Rein kallar för "*things*" (Schön & Rein 1994 s. 26), och som fortsättningsvis kommer att benämnas som centrala begrepp.

I undersökningen har vi valt ut ett antal frameanalytiska verktyg för att besvara vår frågeställning. I vår empiriska analys kommer vi, med utgångspunkt i Schön och Reins metodologiska strategi, att röra oss mellan tre olika nivåer och prata om frames, berättelser och centrala begrepp. Genom att identifiera centrala begrepp och berättelser kan vi skapa en förståelse för de frames som de olika sidorna av debatten argumenterar utifrån. I jakten på att synliggöra berättelserna i texterna kommer vi att ställa ett antal frågor till dem: vad framstår som problematiskt? Vad framstår som oproblematiskt? Vad föreslås vara lösningen på problemet? Genom att systematiskt arbeta oss igenom vårt empiriska material och förhålla oss metodologiskt likvärdigt till alla texter kan vi skapa en förståelse för vilka olika frames som debatten kring gränspolisens och Malmö stads samverkan utgår ifrån. Detta vill vi göra för att kunna identifiera hur tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter konstrueras i debatten ifråga. Viktigt att poängtera är således att vår frameanalys och vår strävan att identifiera olika frames alltid tjänar detta specifika syfte: att ge oss förutsättningar att besvara vår empiriska frågeställning.

3.3 Empiriskt material

Policydiskurs är enligt Schön och Rein den dialog eller debatt som rör ett specifikt policyområde (Schön & Rein 1994, s. 31). Denna debatt kan ske i alla rum, i allt från den offentliga politiska debatten till en diskussion mellan vänner. Det utrymme där detta meningsutbyte sker kallar de för policyforum och kan innefatta allt mellan lagstiftande församlingar, domstolar, tidningar och universitetsföreläsningar (Schön & Rein 1994 s. 32). En frame upprätthålls och formas alltså av en mängd olika aktörer, i en mängd olika rum. Detta är ett antagande som ligger till grund för det material som vi valt att inkludera i vår empiriska analys. Texterna har olika ursprung, allt från mediala texter till officiella politiska dokument, men behandlar alla samma tema. I den empiriska analysen behandlas en nyhetsartikel, tre debattartiklar, ett uttalande från Malmö Stad och ett beslut från Justitieombudsmannen. Nyhetsartikeln och debattinläggen härrör från riks- och lokalmedia såsom Bohusläningen, Svenska dagbladet och Sydsvenskan. Sammanlagt behandlas sex texter i den empiriska analysen som vi anser fångar de två kontrasterande positionerna på ett tydligt sätt. Skälet till att endast sex texter analyseras är att den kvalitativa textanalysens krav på intensiv läsning omöjliggör ett alltför brett empiriskt materialurval (Esaiasson 2012, s. 210).

Ovan har vi redogjort för att frames är medvetet skapade av aktörer. Ur frameanalytisk synvinkel tillhör texters upphovspersoner en frame och därmed är texter inte neutrala i sin beskaffenhet. Följaktligen är vi medvetna om att de texter som ingår i den empiriska analysen är upprättade i ett visst syfte och att endast vissa antaganden och perspektiv är inkluderade i dem. Vi väljer dock att inte se detta som problematiskt. Tvärtom är texternas bristande neutralitet nyckeln till att vi kan vinna förståelse för hur olika frames konstruerar tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter i debatten. Detta är i sin tur det som ger oss möjlighet att besvara vår empiriska frågeställning.

4. Empirisk analys

I följande empiriska analys kommer sex texter att analyseras utifrån Schön & Reins metod. I det första avsnittet, "Lagstiftningen är tydlig", behandlas tre texter som tillhör den sida av debatten som försvarar gränspolisens och socialtjänsten i Malmö stads samverkan. I det andra avsnittet, "Gränspolisens förlängda arm", behandlas tre texter som är skrivna av debattörer som kritiserar myndigheternas samverkan för att verkställa utvisningar. I de två sista avsnitten presenteras de frames som identifierats i det empiriska materialet.

4.1 "Lagstiftningen är tydlig"¹

4.1.1 Chefer går i försvar i Sydsvenskan

De intervjuade i nyhetsartikeln *Gränspolisen tar hjälp av Malmö stad att hitta papperslösa barnfamiljer som ska utvisas* är tjänstemän anställda vid gränspolisen och Malmö stad. De förmedlar en enhetlig bild av situationen, att det inte existerar någon konflikt mellan statens olika uppgifter i frågan om gränspolisens och Malmö stads samverkan. Det framställs som oproblematiskt att staten å ena sidan har en uppgift att leverera välfärd till människor med utvisningsbeslut och å andra sidan har en uppgift att utvisa dessa människor. Leif Fransson, operativ chef vid gränspolisen i polisregion syd, menar att polisens uppdrag i frågan är tydligt. De har en skyldighet att prestera och uppnå regeringens mål om att verkställa fler beslut om utvisning och de har enligt utlänningslagens 17:e kapitel rätt att begära ut uppgifter som hjälper dem att realisera detta mål.

¹ Fransson citerad av Frithiof & Lindkvist 2016

De två andra som intervjuas, båda chefer inom Malmö stad, hävdar att det är oproblemiskt att deras verksamheter bidrar till att verkställa utvisningsbeslut. Detta gör de genom att hänvisa till deras roll som tjänstemän och att det i deras uppdrag ingår att följa lagstiftningen. Carina Opasiak uttrycker vidare att: *“Våra jurister har gjort bedömning, vi har att följa lagstiftningen. Egentligen är det därför vi gör det”* (Mikkelsen 2017). Det föreslås här, om än implicit, att det finns en möjlig konflikt mellan myndigheternas uppgifter. Hon indikerar att socialtjänsten endast har lämnat ut uppgifter till gränspolisen för att lagligheten prövats av Malmö stads jurister. Det kan därmed tolkas som att socialtjänsten inte hade lämnat ut uppgifterna om det inte hade prövats och att det således inte ingår i socialtjänstens uppdrag.

Berättelsen som konstrueras i nyhetsartikeln är en om att tjänstemän, i egenskap av att vara just tjänstemän, har möjlighet att obehindrat luta sig mot existerande lagstiftning för att verkställa vissa mål eller för att försvara ett visst agerande. De centrala begrepp som identifierats fokuseras kring lag, tjänstemannarollen och plikt att förverkliga politiska mål.

4.1.2 Malmö stad om juridisk klarhet och etiska dilemman

Malmö stads uttalande är i stor utsträckning formulerat som ett svar på den kritik som riktats mot socialtjänsten och kommunen i samband med gränspolisens nya åtgärder. I berättelsen som förmedlas i Malmö Stads uttalande framställs kritiken mot gränspolisens och Malmö Stads samarbete bygga på ett missförstånd. Missförståndet grundar sig i en idé om att socialtjänsten skulle kunna välja att inte lämna ut uppgifter till polisen. Uttalandet klargör att så inte är fallet, att det socialtjänsten gör och nu får kritik för är en lagstadgad skyldighet. Vad gäller de centrala begreppen är det tydligt att texten i stor utsträckning kretsar kring begreppen lagstadgad och skyldighet. Problemet, menar Malmö stad, ligger i att kritiken kommit att riktas mot fel aktörer, mot oskyldiga socialsekreterare snarare än mot reglerna som socialsekreterarna är skyldiga att förhålla sig till.

Viktigt att poängtera är att texten tydligt instämmer i kritikernas bild av att socialtjänsten nu kommit att få nya och, ur ett etiskt perspektiv, en aning motsägelsefulla uppgifter. Det blir

här tydligt hur texten parallellt som den positionerar sig emot att det skulle finnas en konflikt mellan socialtjänstens olika arbetsuppgifter, erkänner att det finns någon typ av etiskt dilemma. Huvudspåret är dock att det inte är Malmö stads agerande som ska beskrivas som motsägelsefullt, om det finns motstridigheter så ligger det på lagstiftarnas bord att försvara sig. Malmö stads berättelse kretsar kring en dikotomi mellan etik och lag. Samtidigt som kritiken legitimeras med hänvisning till gällande lagstiftning, bekräftar Malmö stad kritiken i termer av yrkesetik och medmänsklighet. Dikotomin mellan de olika begreppen är dock tydligt hierarkisk i Malmö stads uttalande. Det yrkesetiska perspektivet står alltid under de lagstadgade skyldigheterna. Som Malmö Stads stadsjurist uttrycker sig:

Juridiskt är frågan inte svår. Det finns inga utrymmen för tolkningar i detta fall även om många velat ge sken av det. Men jag har full förståelse för att det upplevs problematiskt ur ett etiskt perspektiv för våra socialsekreterare (Engleson citerad av Malmö stad 2016 b).

Samtidigt som Malmö stads stadsjurist här alltså uttrycker en förståelse för kritiken poängterar hon att det, rent juridiskt, inte finns några motstridigheter vad gäller gränspolisens och Malmö stads samverkan.

4.1.3 Justitieombudsmannens beslut

Justitieombudsmannen Stefan Holgersson beslutade om ett ärende som anmälts med anledning av gränspolisens och socialtjänstens samarbete i Malmö. Ärendet gällde två aspekter av samarbetet som anmälarna menade att det rådde ovisshet kring. Den ena rörde ifall en individuell prövning av principen om barnets bästa ska göras av socialtjänsten innan gränspolisens kan begära ut uppgifter om personer med utvisningsbeslut och den andra gällde huruvida socialtjänsten får uppge till enskilda att de lämnat uppgifter om dem till gränspolisens. Justitieombudsmannen fastställde att det inte finns utrymme i utlänningslagens 17:e kapitel för socialtjänsten att göra egna bedömningar som rör barnets bästa, de har skyldighet att bryta sekretessen och lämna ut uppgifterna om gränspolisens begär det. I beslutet framgår även att ingen vidare utredningsåtgärd krävs i frågan, lagen är tydligt utformad. Det här är en del av berättelsen som ur Justitieombudsmannens perspektiv förefaller oproblematiskt. Vad gäller den andra frågan som prövades konstaterades att det inte

existerar något hinder för anställda vid socialtjänsten att meddela enskilda om deras uppgifter lämnas till gränspolisen, men tillägger följande:

Jag vill dock framhålla att det, när det gäller verkställighet av ett beslut om utvisning, kan uppstå en orimlig situation om en myndighet motarbetar en annans myndighets uppdrag (JO 2017).

Det här är en aspekt som ur JOs perspektiv framstår problematiskt. Trots att lagen skulle tillåta det, är det inte önskvärt för myndigheter att motarbeta varandras uppdrag. Inga lösningar presenteras i berättelsen. För Justitieombudsmannen är det tydligt att lösningen finns formulerad i gällande lagstiftning. Sammantaget förmedlar beslutets berättelse att det inte existerar en konflikt mellan myndigheternas olika uppgifter, socialtjänsten har inte skäl att individuellt pröva fallen. Det vore dessutom problematiskt för en myndighet att motarbeta en annan i fall där man uppger till enskilda att deras uppgifter lämnats ut. Det förmedlas en bild över att Sveriges myndigheter inte bara lyder under samma lag, utan också samma tolkning av lag. Vad gäller centrala begrepp i berättelsen återkommer Justitieombudsmannen genomgående till lag och lagligheten i samarbetet mellan gränspolisen och Malmö stad.

4.2 “Gränspolisens förlängda arm”²

4.2.1 Nätverket socialistiska socionomers kritik i Bohuslänningen

I debattartikeln *Regeringens politik bryter mot vår yrkesetik* framställs regeringens politik om att verkställa fler utvisningar som problematisk. Debattörerna menar att socionomer har en särskild yrkesetik att förhålla sig till. Däribland nämns att principen om barnets bästa ska tas i beaktande i fall som rör barn, att en socionom ska respektera människors lika värde i sin yrkesutövning, att verksamheten ska bedrivas utifrån demokratins och solidaritetens grund samt bidra till människors ekonomiska och sociala trygghet. Denna yrkesetik är nu, i och med

² Scott m.fl. Sydsvenskan 2017

regeringens politik, hotad. Det framstår även som problematiskt att socialtjänstens särskilda uppdrag bortprioriteras till förmån för andra myndigheters uppdrag.

Andra externa omständigheter såsom ekonomin i kommunen, organisationen vi arbetar i och andra myndigheters behov att genomföra sina uppdrag är inte relevanta. Det är socialtjänstlagen och barnets bästa som vi ska inrätta oss efter (Nätverket socialistiska socionomer 2017).

Det framställs som oproblemiskt att myndigheters uppdrag skiljer sig åt och i vissa fall motsätter sig varandra. Det är att föredra en splittrad stat som ibland underminerar egna policier framför att normer om människors lika värde och principen om barnets bästa åsidosätts. Det är också detta resonemang som framförs som problemets lösning: låt myndigheters uppdrag vara fristående från varandra och tvinga dem inte till samverkan om etiska grundregler sätts på spel. Debattörerna framhåller, som lösning på problemet, att lagarna som reglerar socialarbetares uppdrag ska omtolkas. Berättelsen som förmedlas är en om att tjänstemän som arbetar för att upprätthålla vissa värden inte ska tvingas överge dessa principer för att underlätta en annan myndighets uppdrag.

4.2.2 Akademikers oro i Svenska dagbladet

Berättelsen i den debattartikel som akademiker från Mittuniversitetet formulerat är tydlig i sin kritik mot socialtjänstens nya uppgift att lämna ut information om papperslösa med utvisningsbeslut. Debattartikeln problematiserar gränspolisens och Malmö stads samverkan med utgångspunkt i att den strider mot den etik som socialarbetare har att beakta i sitt arbete. Dessutom menar debattörerna att gränspolisens uppgifter kommit att väga tyngre än de folkrättsliga och lagstadgade skyldigheter om att beakta barns bästa som socialtjänsten har att ta hänsyn till. Både yrkesetik och gällande lagstiftning används därmed som motivering till att gränspolisens och Malmö stads samverkan är motsägelsefull.

Begreppet motsägelsefullhet genomsyrar artikeln på det sättet att debattörerna gång efter annan återkommer till det faktum att socialsekreterarna kommit att utföra arbetsuppgifter som

går stick i stäv med deras uppdrag. Källan till motsägelsefullheten artikuleras som den tolkning av lagen som de nya arbetsuppgifterna bygger på:

Flera menar dock att det finns en motsägelsefullhet i tolkningen av lagrummen och att mänskliga rättigheter och barns rättigheter enligt Barnkonventionen borde väga avsevärt tyngre i dessa typer av ärenden (Svensson m.fl. 2016).

Sättet man tolkat lagen beskrivs här som motsägelsefull. Genom att lyfta fram det som lagtolkningen misslyckas att fånga, vill debattörerna få det att framstå som att tolkningen aktivt tagit ställning emot barnperspektivet. Debattartikeln innehåller även ett tydligt maktperspektiv där den utsatta, den papperslösa, beskrivs stå i "*underläge mot maktens institutioner*" (Svensson m.fl. 2016). Att se till vilka konsekvenser socialtjänstens arbete får, i sin roll som en av maktens institutioner, artikuleras i texten som viktigt. Lösningen ligger således i att betrakta socialtjänsten, och dess uppgifter, som en del av ett större uppdrag som inte bör underprioriteras andra myndigheters. Berättelsen som förmedlas är att de nya arbetsuppgifterna inte bara strider mot andra uppgifter socialtjänsten har, utan även mot deras övergripande uppdrag och roll i samhället.

4.2.3 Kritiska röster i Sydsvenskan

Företrädare för frivilligorganisationer och Svenska kyrkan skriver tillsammans med en grupp forskare från Malmö högskola i en debattartikel i Sydsvenskan om riskerna som gränspolisens och Malmö stads samverkan innebär för papperslösa (Scott m.fl. 2017). Problemet med samarbetet ligger just där, i risken att antalet utsatta människor ökar och att fler barn hamnar på gatan när familjer i utsatthet inte kan vända sig till socialtjänsten.

Deras berättelse skildrar samarbetet som en del av regeringens ökade ambitioner att intensifiera jakten på papperslösa. Ett av de artikulerade problemen i texten är att socialtjänstens uppdrag förskjutits från att handla om att stå upp för de allra mest utsatta till att bidra till att deras levnadsvillkor försämras. Debattartikeln fokuserar på vikten av att hålla isär olika myndigheters uppgifter. Det framställs som den tydliga lösningen på problemet; att

låta socialtjänsten utföra sitt uppdrag utan att tvingas ta hänsyn till andra myndigheters uppgifter. Sammanfattningsvis kan man säga att debattartikeln tydlig problematiserar att socialtjänsten kommit att få motstridiga uppgifter samtidigt som den positionerar sig för någon typ av gränsdragning mellan olika myndigheter. Kärnan i argumentationen ligger alltså i fokuset på myndigheternas specifika uppgifter och vikten av att ge myndigheterna utrymme att utföra dessa uppgifter. Lösningen definieras i artikeln framförallt som att tydligare separera myndigheterna ifrån varandra. Att två myndigheter har olika uppdrag som strider emot varandra är ingenting som huvudsakligen problematiseras, däremot framställs det som problematiskt när en myndighet har det.

4.3 En frame som försvarar myndigheternas samverkan

Nedan redovisas likheter som den försvarande sidan av gränspolisens och Malmö stads samverkan förmedlar. Dessa likheter tillåter vidare att den frame som ligger till grund för hur den försvarande sidan uppfattar samarbetet kan rekonstrueras. De tre texterna som försvarar gränspolisens och Malmö stads samverkan återger en gemensam bild av hur samarbetet bör betraktas. Texternas fokus ligger i att rättfärdiga samarbetet utan att ta konsekvenserna av samarbetet i beaktande. Vidare förstås den juridiska frågan i fallet som enkel och oproblematiserad. Genomgående hänvisar texterna till hur samarbetet är tillåtet enligt lag och att myndigheterna samt tjänstemännen har i uppgift att verkställa politiska mål. Utifrån skyldigheten att verkställa politiska mål växer en uppfattning fram om att myndigheterna har skyldighet att utnyttja de medel som står till hands för att förverkliga dessa mål. Med det här fokuset förskjuts ansvaret bort från myndigheterna och tjänstemännen till de politiker som är ansvariga för den förda politiken.

Texterna föreslår också att det kan råda en viss etisk problematik kring myndigheternas samverkan, ett perspektiv som dock försvinner i skuggan av det juridiska perspektivet. Genom att tala om ett föreliggande etiskt dilemma, framhålls att det finns en moralisk konflikt i fallet. Denna retorik målar upp en bild av att anställda inte kan göra vad de vill, de

är bundna till sin roll som tjänstemän, trots att det skulle kunna finnas anledning för dem att vara kritiska mot den uppgift de nu kommit att få.

Vidare ses det i denna frame som problematiskt att myndigheter skulle motarbeta varandras uppdrag. Detta förmedlar en bild av att staten ska arbeta tillsammans, att dess olika uppdrag kompletterar varandra och att staten således bör vara enhetlig. Den frame som försvarar samarbetet innefattar centrala begrepp som rör lag, juridik, ansvar, tjänstemannarollen och myndighetsuppdrag.

4.4 En frame som kritiserar myndigheternas samverkan

De tre debattartiklarna kan beskrivas bygga på en gemensam frame av vad det är som har hänt och vad det i sig innebär. Ett element som genomsyrar debatten, underbygger kritiken och skapar förutsättningar för en kritisk förståelse av myndigheternas samverkan är den breda förståelsen för ansvar. Genom att visa på de konsekvenser, i form av problem som samarbetet riskerar att få för personer som lever som papperslösa i Sverige samt genom att prata om socialtjänsten som en av maktens institutioner, breddas förståelsen av socialtjänstens ansvar. Ansvar breddas till att inbegripa ansvar gentemot samhället och de papperslösa, snarare än att enbart koncentreras till skyldigheten att följa gällande lagstiftning. Den frame som de kritiska debattartiklarna grundas i skapar därmed förutsättningar för debattörerna att argumentera utifrån ett större perspektiv.

Ett grundläggande antagande i berättelsen är att myndigheternas samverkan inte bara bör förstås utifrån pragmatiska resonemang om vad som är lagligt och inte utan även utifrån principiella resonemang om vad de olika verksamheterna rent etiskt bör ägna sig åt. Texterna inom den frame som kritiserar gränspolisens och Malmö stads samverkan hänvisar genomgående till samma typ av centrala begrepp. Texternas fokus centreras kring begrepp som rör yrkesetik, konsekvenser av samarbetet, att myndigheters uppdrag ska vara fristående från varandra och att regeringens politik är högst problematisk.

Debattartiklarna inbegriper även en tydlig problematisering av myndigheternas samverkan utifrån tanken om att den tydligt gör avkall på principen om att beakta barnets bästa till fördel för polisens uppdrag att öka verkställigheten av utvisningsbeslut. Debattartiklarna konstaterar att socialtjänsten fått motstridiga uppgifter när de nu både ska förhålla sig till sitt eget och gränspolisens uppdrag. Konflikten utspelar sig alltså inom socialtjänsten, det är inom socialtjänsten konflikten manifesteras och av debattörerna problematiseras. Lösningen som förmedlas är att ge socialtjänsten utrymme att fullfölja sitt eget uppdrag och slippa förhålla sig till polisens. Tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter konstrueras som uppenbar när det kommer till socialtjänstens arbete. Det är därmed inte det faktum att gränspolisens har i uppdrag att verkställa utvisningar av personer med utvisningsbeslut och socialtjänstens har i uppdrag att hjälpa samma personer som debattartiklarna konstruerar som en konflikt. Om statliga och kommunala myndigheter kan ha motstridiga uppdrag och därigenom i viss utsträckning förstås motarbeta varandra säger texterna inte så mycket om. Konflikten mellan statens olika uppgifter konstrueras framförallt som ett problem för socialtjänsten, snarare än för staten i sin helhet.

4.6 Sammanfattning

För att besvara den empiriska frågeställningen kan det konstateras att de frames som identifierats ovan konstruerar tanken om en konflikt mellan statens uppgifter på delvis olika sätt. I den frame som försvarar samarbetet förmedlas en bild av staten som enhetlig aktör vars uppgifter ständigt kompletterar varandra, något som i sin tur konstruerar tanken om en konflikt mellan statens uppgifter som omöjlig. I den frame som kritiserar myndigheternas samverkan konstrueras en bild av att socialtjänstens uppgifter står i konflikt med varandra och att den yrkesetik som anställda har att förhålla sig till står på spel. Avslutningsvis kan det sägas att konflikten framförallt konstrueras inom ramen för socialtjänsten, snarare än inom staten i sin helhet.

5. Teoretisk analys

Vi kommer i följande kapitel undersöka hur man kan förstå konstruktionerna av tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter utifrån tre teoretiska perspektiv. Vår teoretiska analys är strukturerad i tre delar som alla knyter an till olika aspekter av temat i vår frågeställning. Inledningsvis, i den första delen, kommer analysen kretsa kring teorier om vad staten är. I andra och tredje delen går vi ett steg längre och undersöker vad våra teoretiska perspektiv kan säga om prioriteringar mellan statens uppgifter samt om den konflikt som uppdragats i debatten kring gränspolisens och Malmö stads samverkan.

5.1 Ett uttryck för det staten är

Inledningsvis kan man konstatera att den sida av debatten som försvarar gränspolisens och Malmö stads samverkan vilar på en bild av staten som enhetlig. Wendy Browns definition av staten utmanar en sådan förståelse. Med hjälp av hennes teori kan man istället förstå den konflikt som kritikerna vittnar om i debattartiklarna som ett korrekt uttryck för vad staten är. Istället för att tänka sig statens verksamhet som ett uttryck för rationalitet och konsensus tänker sig Brown staten som komplicerad, mångfacetterad och paradoxal. Denna komplexitet och motsägelsefullhet är ett resultat av det faktum att staten i själva verket består av delvis motstridiga diskurser, praktiker och regler (Brown 1995, s. 174). Att socialtjänsten fått konflikterande uppgifter på sitt bord framstår ur ett sådant teoretiskt perspektiv som föga förvånande. Även Colin Hay kan knytas till en sådan mer nyanserad och komplex förståelse av staten, då han menar att den är motsägelsefull, komplex och abstrakt (Hay 1996, s. 8).

Den sida av debatten som går till försvar för myndigheternas samverkan kan, som vi visat i vår empiriska analys, beskrivas opponera sig mot bilden av staten som splittrad. Detta sker exempelvis genom upprepade hänvisningar till samarbetets laglighet, något som i sin tur

underminerar argumentet att staten alls kan motarbeta sig själv. Statens verktyg för att lösa svåra problem är lagstiftning, det är där statens kompetens att styra centreras och där man löser konflikter (Jacobsson m.fl. 2015, s. 35). Ur ett sådant perspektiv kan de upprepade hänvisningar till lagstiftning som den frame som försvarar samarbetet använder sig av framstå som självklara. Det är med lagstiftningen som medel som alla konflikter ska lösas (ibid.), även den mellan gränspolisens och Malmö stad. Så länge allt staten gör är enligt rådande lagstiftning finns det därmed inga problem eller motsättningar.

Kritikernas förhållningssätt till staten ser delvis annorlunda ut. Å ena sidan ifrågasätter de myndigheternas nya uppgifter trots lagligheten vilket i sin tur visar på ett ifrågasättande av lagstiftningen som neutral och konfliktlös, å andra sidan kan deras kritik beskrivas bygga på en bild av staten som just sådan. Deras argumentation bygger på ett grundantagande om att staten borde kunna prioritera väl mellan olika uppgifter och att konflikten ifråga därmed visar på ett misslyckande från statens sida. Ett sådant resonemang skvallrar om en underliggande bild av staten som rationell. Hay menar i kontrast till detta att ett sådant misslyckande är att förvänta sig av staten - det ligger i statens natur att vara fragmenterad och inkonsekvent (Hay 1996, s. 8). Det går alltså inte att räkna med att staten har förmåga att rationellt prioritera mellan uppgifter.

Det som enligt Jacobsson, Pierre och Sundström framförallt utmärker staten är dess begränsade handlingskraft i relation till dess uttalade ansvar. Teorin om ett glapp mellan statens ansvar och handlingskraft utgår ifrån de praktiska förutsättningar som präglar statens möjlighet att styra samhället. Den moderna statens relation till omvärlden ställer krav på att staten förhåller sig till nya aktörer och principer, något som enligt författarna ibland kan komma att begränsa statens förmåga att styra. Samtidigt växer statens ansvar och mängden svåra uppgifter, uppgifter som tilldelats staten eftersom de anses vara just så svåra och komplicerade att endast staten klarar av att lösa dem (Jacobsson m.fl. 2015, s. 5). En sådan teori utmanar alltså idén om staten som stark och potent, en idé som på olika sätt genomsyrar debatten kring gränspolisens och Malmö stads samverkan. Den kritiska sidan relaterar exempelvis kontinuerligt problemet som uppdragats till olika typer av ansvar, socialtjänstens ansvar som samhällsaktör och regeringens ansvar att skapa förutsättningar för socialtjänsten att

genomföra sitt uppdrag. Det är det bristfälliga ansvarstagandet som i debattartiklarna problematiseras, inte statens handlingskraft. Om staten överhuvudtaget har tillräckliga förutsättningar att fullfölja sin olika uppgifter säger debatten inte så mycket om. Det blir här tydligt att statens handlingskraft i någon mening tas för given.

Hays teori kan vidare hjälpa oss att förstå varför en specifik förvaltningspolitisk paragraf kommit att få så stor uppmärksamhet och väcka så många kritiska röster. *Moments of stateness* är vad Hay kallar de ögonblick där staten fixeras i en viss roll. Dessa roller ger upphov till olika beteenden och tankar om vad som anses legitimt, relevant och irrelevant att göra. Staten är alltså inte statiskt, utan föränderlig. Staten agerar på ett sätt som stämmer överens med den roll som den för tillfället kommit att få. Likväl kan det staten ägnar sig åt säga någonting om vad den är. Att statens uppgifter kommit att hamna i konflikt kan således, ur det här perspektivet, förstås omdefiniera vad staten är. Ett förändrat beteende, som gränspolisens och Malmö stads samverkan är ett exempel på, laddas därmed med en större innebörd. En sådan tanke kan beskrivas utgöra en grundbult för kritiken mot myndigheternas samverkan. Det är alltså förändringen, från en socialtjänst som tidigare hjälpt personer med utvisningsbeslut till en socialtjänst som nu ska bidra till samma personers utvisning, som är kärnan i problemet eftersom det visar på att staten kommit att agera utifrån en förändrad roll. När kritikerna motsätter sig myndigheternas samverkan kan de alltså även förstås opponera sig mot den nya roll staten kommit att få.

5.2 Kapacitet att prioritera?

Statens olika uppgifter och eventuella prioriteringar mellan dessa olika uppgifter står i centrum för debatten kring gränspolisens och Malmö stads samverkan. De som kritiserar myndigheternas samverkan argumenterar i debatten för att staten har bortprioriterat människorättsliga principer till förmån för gränspolisens uppdrag att verkställa utvisningar. De som går till försvar för samarbetet förnekar att en sådan prioritering skett och hävdar istället att alla beslut bör betraktas som resultat av neutrala lagtolkningar och neutral

myndighetsutövning. Hay ser staten som en icke-neutral aktör, inflätad i en komplex relation till samhället runt omkring och som ständigt behandlar grupper asymmetriskt (Hay 1996, s. 8). Oavsett om staten gör anspråk på att värdera olika uppgifter lika eller inte så kvarstår faktum att den i realiteten, enligt Hay, är oförmögen att göra detta på grund av dess invädda komplexa position. En sådan teori utmanar tanken om neutral myndighetsutövning. Detta innebär en nyansering av myndigheternas självständighet och opartiskhet och bidrar i förlängningen till en politisering av förvaltningen, något vi kommer återkomma till längre fram i denna analys.

Jacobsson, Pierre och Sundström argumenterar på ett liknande sätt. Deras teori om att statens multifunktionalitet och begränsade inflytande leder till prioritering mellan olika mål, uppdrag och värden och därigenom kan skapa konflikt kan här bli användbar. Kritikernas kritik mot myndigheternas samverkan inbegriper ett ställningstagande för en socialtjänst som ser till sina lagstadgade uppgifter, sitt samhällliga ansvar och sina yrkesetiska imperativ. Den konflikt som uppdragats inom socialtjänsten konkretiserar en avvägning mellan en förståelse av förvaltningen som ett medel för förverkligandet av politiska beslut och en förståelse av förvaltningen som en etisk aktör. Samtidigt som kritikerna föreslår att principen om barnets bästa bör prioriteras menar de som försvarar myndigheternas samverkan att förvaltningen framförallt annat ska följa rådande lagstiftning. Författarna till *Governing the Embedded State* menar att staten, till följd av en bristande handlingskraft, alltid tvingas prioritera vissa värden framför andra. En balans mellan dessa olika värden är alltså omöjlig.

5.3 Konstruktioner av konflikten

Vår uppsats och frågeställning kretsar kring tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter. Vi vill nu avsluta denna teoretiska analys med att diskutera konstruktionerna av konflikten utifrån våra teoretiska perspektiv. Inledningsvis kan det konstateras att Browns teori om den politiska byråkratin kan hjälpa oss att förstå vilka grundantaganden som

underbygger konstruktionerna av konflikten i debatten. Nedan följer en redogörelse av hur vi förstår tanken om en konflikt mellan statens uppgifter utifrån denna aspekt av Browns teori.

De som försvarar myndigheternas samverkan kan genom sin argumentation förstås urholka det kontroversiella i samarbetet. Genom att kontinuerligt referera till lagligheten och illegitima kritiken på dessa grunder, kan ett sådant resonemang beskrivas underminera betydelsen av *hur* något görs, och istället rikta fokus till *vad* det är som görs. Kärnan ligger här i gränstragningen mellan mål och medel.

Denna gränstragning är särskilt märkbar i den sida av debatten som går till försvar för myndigheternas samverkan. När Malmö stad väddar till allmänheten att rikta kritiken åt rätt håll, åt lagstiftarna och inte tjänstemännen, förmedlas en bild av förvaltningen som skild ifrån det politiska. När ansvaret centreras hos politikerna, som ju faktiskt är de som lagstiftat om paragrafen ifråga, görs förvaltningen till ett neutralt medel i händerna på lagstiftarna. Denna avpolitisering sker på flera olika sätt i texterna ifråga. Först och främst kan man säga att myndigheternas samverkan och utlänningslagens 17:e kapitel genomgående kopplas samman med det övergripande målet: att genomföra regeringens politik och verkställa fler utvisningar. Därigenom konstrueras en bild av förvaltningen som ett icke-politiskt medel. När kritikerna istället konstruerar myndigheternas samverkan som en konflikt laddad förvaltningen med en politisk innebörd. Genom att politisera förvaltningen och därigenom inte bara förstå förvaltningen som ett medel för politik utan också som ett mål i sig, skapas alltså en möjlighet att kritisera myndigheternas samverkan. En politisering av byråkratin kan således förstås utgöra en förutsättning för att kritikerna överhuvudtaget kan kritisera myndigheternas samverkan och förstå den som konflikt- och motsägelsefull.

5.4 Sammanfattning

Vi vill avsluta denna teoretiska analys med att besvara vår teoretiska frågeställning. Våra teoretiska perspektiv har visat sig särskilt utmana den sida av debatten som går till försvar för myndigheternas samverkan. Genom att utmana tanken om staten som handlingskraftig,

enhetlig och statisk samt ifrågasätta statens kapacitet att neutralt värdera olika uppgifter likvärdigt kan teorierna om staten som föränderlig, motsägelsefull och begränsad beskrivas illegitimerade konstruktionen av gränspolisens och Malmö stads socialtjänsts samverkan som ett uttryck för en neutral och potent stat. Vidare kan våra teoretiska perspektiv förstås underbygga konstruktionen av samarbetet som konfliktfylld, exempelvis genom att betrakta det administrativa som en politisk plats. Dock är det viktigt att poängtera att det inte råder vattentäta skott mellan den ena sidan och den andra. Vår analys visar tvärtom att tanken om den handlingskraftiga staten genomsyrar såväl den sida av debatten som går till försvar för samarbetet som den sida som kritiserar samma samarbete. Således kan man säga att våra teoretiska perspektiv bitvis kan förstås utmana debatten i sin helhet.

6. Avslutande diskussion

I följande uppsatskapitel kommer vi att lyfta några egna funderingar kring vår undersökning och vårt tillvägagångssätt. Därefter presenteras reflektioner över uppsatsens resultat och framtida forskning. Kapitlet avslutas med en principiell diskussion kring vad resultaten kan tänkas innebära.

Vi har i den empiriska och teoretiska analysen undersökt hur tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter konstrueras i en debatt och hur detta kan förstås utifrån teorier om staten som motsägelsefull, föränderlig och begränsad. Vårt resultat visar att dessa teorier på olika sätt kan förstås underbygga och utmana debattens olika berättelser, problematiseringar och lösningar. Kanske kan teorierna om staten som motsägelsefull, föränderlig och begränsad framförallt beskrivas utgöra en gemensam grund för statens opponenter. Något som dock är tydligt i vår undersökning är att samtliga debattörer på något sätt behöver förhålla sig till tanken om staten som sådan. En slutsats vi kan dra utav detta är att våra teoretiska perspektiv inte bör förstås som alternativa idéer vid sidan av en annan dominerande bild av staten, utan snarare kan förstås genomsyra den offentliga debatten.

Vidare kan man säga att de debattörer som ifrågasätter Malmö stads och gränspolisens samarbete uppvisar en viss dubbelhet i sina resonemang. Samtidigt som de å ena sidan argumenterar för att det är problematiskt att socialtjänsten fått två motstridiga uppgifter, argumentar de å andra sidan för att det skulle vara oproblemiskt så länge uppgifterna låg på olika myndigheter. Konflikten konstrueras därmed inom ramarna för socialtjänsten snarare än inom ramarna för staten i sin helhet. Ett sådant resonemang föreslår således inte att statens olika uppdrag ska förändras. Snarare är det hur uppdragen och uppgifterna administrativt är kategoriserade som är problemet. Här är det alltså det administrativa som är i skottlinjen och sakpolitiken som lämnas oproblemiserad. Kanske skvallrar detta om en begränsad möjlighet att offentligt ifrågasätta ett av statens fastställda uppdrag, att kritisera *hur* staten gör någonting är enklare än att kritisera *vad* staten är.

För att nyansera betydelsen av uppsatsens resultat kan det nämnas att vi endast undersökt ett fall av en konflikt mellan statens uppgifter. Vi gör därmed anspråk på att berätta någonting om staten i sin helhet, genom att endast undersöka ett fall och två myndigheters samverkan. Vi förstår att vår analys av detta specifika fall inte ger oss fullständiga verktyg att uttala oss om hur staten är och agerar i alla lägen. Däremot har vi identifierat ett fall där staten och dess uppgifter konstrueras som motsägelsefull, föränderlig och begränsad. Vi menar att detta inte är ett problem eftersom att vi i vår uppsats vill fånga en idé om staten som motsägelsefull och inte identifiera hur staten beter sig i alla dess olika verksamheter. För framtida forskning finns flera intressanta aspekter som vi inte har undersökt. Exempelvis skulle man kunna spåra tanken om en konflikt mellan statens olika uppgifter i andra statliga verksamheter och djupare utforska idén om staten som föränderlig, motsägelsefull och begränsad.

Avslutningsvis kan man säga att vi i vår uppsats framförallt fokuserat på konstruktionerna av tanken om en konflikt mellan statens uppgifter och på den teoretiska förståelsen av detta. Vad en konflikt mellan statens uppgifter kan förstås innebära för staten och för medborgarna är ett perspektiv vi fokuserat mindre på i vår undersökning. Att statens uppgifter kommit att hamna i konflikt skulle kunna innebära att staten indirekt motarbetar sig själv, något som i förlängningen leder till ineffektivitet. En konflikt mellan statens uppgifter kan således förstås som ett uttryck för en ineffektiv stat. Det kan i sin tur väcka frågor om statens själva legitimitet. Staten som motsägelsefull kan vidare visa på staten som irrationell. I förlängningen kan alltså den konflikt som uppdragats inom socialtjänsten förstås som någonting som bör oroa och angå oss alla: om man som medborgare inte kan känna förtroende för eller lita på att staten beter sig konsekvent och ansvarsfullt, kan man inte heller veta vad man har att förvänta sig av staten. Dessa principiella frågor kan komma att få konsekvenser för hur människor värderar och uppfattar det demokratiska systemet.

7. Referenser

Bergström, Göran - Kristina Boréus, 2012. "Diskursanalys" i Göran Bergström & Kristina Boréus (red.) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 3. uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 352-411.

Brown, Wendy, 1995. *States of Injury*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Bäck, Henry - Gissur Ó. Erlingsson - Torbjörn Larsson, 2015. *Den svenska politiken: Struktur, processer och resultat*, 4. uppl. Stockholm: Liber.

Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam - Henrik Oscarsson - Lena Wägnerud, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

Finlayson, Alan - James Martin, 2006. "Poststructuralism" i Colin Hay, Michael Lister & David Marsh (red.) *The State: Theories and Issues*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, s. 155-171.

Frithiof, Felicia - Hugo Lindkvist, 2016. "Gränspolisens jagar papperslösa barnfamiljer hos socialtjänsten". *SVT Nyheter*. Nyhetsartikel. 2016-11-30. [Elektronisk]
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/granspolisen-jagar-papperslosa-barnfamiljer-hos-socialtjansten>. Hämtdatum 2016-11-20.

Goffman, Erving, 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organisation of Experience*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Hay, Colin, 1996. *Re-stating Social and Political Change*. Buckingham: Open University Press.

Jacobsson, Bengt - Göran Sundström, 2015. "Governing the State" i Jon Pierre (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, s. 347-360.

Jacobsson, Bengt - Jon Pierre - Göran Sundström, 2015. *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. New York: Oxford University Press.

JO:s beslut dnr. 565-2017. *Anmälan till JO mot socialtjänsten inom samtliga stadsområdesförvaltningar i Malmö kommun samt Polismyndigheten, gränspolisstationen i region Syd*. Justitieombudsmannen, 2017.

Kosicki, Gerald M., 2011. "Issue Definition (Framing)" i Paul J. Lavrakas (red.) *The Encyclopedia of Survey Research Methods*. Thousand Oaks, Kalifornien: SAGE Publications, s. 396-397.

Lepistö-Johansson, Piia, 2012. "Frame analysis" i Albert J Mills, Gabrielle Durepos & Elden Wiebe (red.) *Encyclopedia of Case Study Research*. Thousand Oaks, Kalifornien: SAGE Publications, s. 405-407.

Malmö stad, 2016 a. Malmö stads webbplats. *Polisens begäran om kontaktuppgifter till personer med utvisningsbeslut*. [Elektronisk]
<http://malmo.se/Special/Polisens-begaran-om-kontaktuppgifter.html#Vadharhant>.
Hämtdatum 2017-11-21.

Malmö stad, 2016 b. Malmö stads webbplats. *Mellan etik och lagstiftning*. [Elektronisk]
<http://www.test.malmo.se/Huvudnyheter/2016-12-06-Mellan-etik-och-lagstiftning.html>.
Hämtdatum 2017-11-25.

Malmö stad, 2017. Malmö stads webbplats. *Om Malmö stads organisation*. [Elektronisk]
<http://malmo.se/Kommun--politik/Organisation/Om-Malmo-stads-organisation.html>.
Hämtdatum 2017-12-15.

Mikkelsen, Jens, 2016. "Gränspoliserna tar hjälp av Malmö stad att hitta papperslösa barnfamiljer som ska utvisas". *Sydsvenskan*. Nyhetsartikel. 2016-11-29. [Elektronisk]
<https://www.sydsvenskan.se/2016-11-29/granspolisen-far-hjalp-av-malmo-stad-att-hitta-papperslosa-barnfamiljer-som-ska-utvisas>. Hämtdatum 2017-11-22.

Nätverket socialistiska socionomer, 2016. "Regeringens politik bryter mot vår yrkesetik". *Bohuslänningen*. Debattartikel. 2016-12-09. [Elektronisk]
<http://www.bohuslaningen.se/%C3%A5sikt/debatt-och-ins%C3%A4ndare/regeringens-politik-bryter-mot-v%C3%A5r-yrkesetik-1.4027464>. Hämtdatum 2017-11-25.

Polismyndigheten, 2016 a. Polismyndighetens webbplats. *Om Polisen: Organisation*. [Elektronisk] <https://polisen.se/Om-polisen/Organisation/>. Hämtdatum 2017-12-15.

Polismyndigheten, 2016 b. Polismyndighetens webbplats. *Om Polisen: Verksamhetsidé och långsiktiga mål*. [Elektronisk] <https://polisen.se/Om-polisen/Uppdrag-och-mal/>. Hämtdatum 2017-12-15.

Regeringen, 2017. Regeringens webbplats. *Statlig förvaltning*. [Elektronisk]
<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/statlig-forvaltning/>. Hämtdatum 2017-12-16.

Regleringsbrev, 2015. Justitiedepartementet. Ekonomistyrningsverkets webbplats.
Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Polismyndigheten. [Elektronisk]
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17084>. Hämtdatum 2017-11-19.

Schön, Donald A. - Martin Rein, 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, New York: Basic Books.

Scott, Hanna - Linus Söderlund - Brita Abotsi - Christina Ohlsson - Linus Hermansson - Ebba Älverbrandt - Kerstin Larsson - Armina Savanovic - Masoud Zaher - Anna Lundberg - Carin Cuadra - Pouran Djampour - Sabine Gruber - Marcus Herz - Philip Lalander - Jacob Lind - Enrique Pérez - Emma Söderman - Vanna Nordling, 2017. "Socialtjänstens uppdrag riskerar att bli otydligt när den blir gränspolisens förlängda arm". *Sydsvenskan*. Debattartikel. 2017-11-28. [Elektronisk]
<https://www.sydsvenskan.se/2017-11-28/socialtjanstens-uppdrag-riskerar-att-bli-otydligt-nar-den-bli-granspolisens-forlangda-arm>. Hämtdatum 2017-11-29.

SFS 2005:716. Utlänningslag.

SFS 2001:453. Socialtjänstlag.

Svensson, Jessika - Jessica H. Jönsson - Magnus Israelsson - Masoud Kamali - Angelika Kaffrell Lindahl - Majen Espvall - Mats Blid - Emelie Miller - Charlotte Andoh-Appiah - Anneli Mårtensson - Jorge Calbucura - Carina Thörn - Ulf Engqvist - Helena Hopstadius - Ummis Jonsson - Caroline Östman - Sofie G. Karlsson - Åsa-Helena Hedman, 2016. "Socialtjänsten ska inte fungera som angivare". *Svenska dagbladet*. Debattartikel. 2016-12-12. [Elektronisk] <https://www.svd.se/socialtjansten-ska-inte-fungera-som-angivare>. Hämtdatum 2017-11-29.

Winther Jørgensen, Marianne - Louise Phillips, 2000 [1999]. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

