



Otillåten påverkan mot Migrationsverket

Otillåten påverkan mot Migrationsverket

Rapport 2016:14

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-71-6
URN:NBN:SE:BRA-666

© Brottsförebyggande rådet 2016
Författare: Erik Nilsson, Nicole Thorell och Johanna Skinnari
Produktion: Ordförandet AB
Omslag: Björn Öberg
Tryck: Lenanders Grafiska AB

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Wolters Kluwer, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post kundservice@wolterskluwer.se

Förord

År 2005 publicerade Brå en studie om otillåten påverkan mot myndighetspersoner (Brå 2005:18). En uppföljande studie genomfördes under åren 2015–2016 (Brå 2016:13). Rapporten baserades på en enkätundersökning som gick ut till 15 myndigheter och organisationer. Den här rapporten är en fördjupande studie av en av de 15 myndigheterna, Migrationsverket, och dess utsatthet för otillåten påverkan.

Initiativet till denna rapport togs av Brå tillsammans med Migrationsverket. Liksom den uppföljande studien med 15 medverkande myndigheter och organisationer bygger rapporten på resultatet från enkätundersökningen med fokus på de svar som anställda på Migrationsverket uppgett. Materialet har kompletterats med data från intervjuer, seminarier, polisanmälningar och incidentrapporter. Vår förhoppning är att rapporten kommer att bidra med viktig kunskap om Migrationsverkets utsatthet, men även med kunskap om hot mot demokratin, och komma väsentligt fler än den deltagande myndigheten till godo.

Rapporten är författad av enhetsrådet Nicole Thorell, utredaren Erik Nilsson och biträdande enhetschefen Johanna Skinnari (projektledare). Därtill har utredarna Sanna Wallin och Carl Command medverkat i undersökningsdesign, kvalitetssäkring och analys. Intervjuer har transkriberats av assistenterna Mikael Altemark och Siri Åbrandt. En del av incidentrapporterna har sammanställts av assistenten Joanna Carlestål. Rapporten har granskats vetenskapligt av David Wästerfors, docent i sociologi vid Lunds universitet, och Malin Åkerström, professor i sociologi vid Lunds universitet. Rapporten har även granskats internt på Brå och av Migrationsverket. Vi vill tacka alla granskare. Slutligen vill vi också tacka alla de anställda på Migrationsverket som bidragit genom att svara på enkäten, medverkat i intervjuer och deltagit på seminarierna. Rapporten hade inte varit möjlig utan er.

Stockholm i september 2016

Erik Wennerström
Generaldirektör

Daniel Vesterhav
Enhetschef

Innehåll

Sammanfattning	7
Trakasserier vanligast	7
Påverkare	8
Konsekvenser	8
Migrationsverkets arbete mot otillåten påverkan	9
Brås bedömning	10
Inledning	11
Syfte och frågeställningar	11
Otillåten påverkan	12
Avgränsning	13
Tidigare forskning	13
Metod och material	16
Enkätundersökningen	16
Intervjuer och platsbesök	20
Incidenter och polisanmälningar	21
Seminarier	21
Utmaningar med projektet	21
Disposition	22
Migrationsverket	23
Organisation	23
Migrationsverket som måltavla för otillåten påverkan	25

Migrationsverkets utsatthet	28
Hälften utsatta för påverkansförsök.....	28
Jämförelse med andra myndigheter	30
Trakasserier	32
Hot	36
Våld	40
Skadegörelse	43
Otillbörliga erbjudanden.....	46
Försök till vänskapskorruption	50
Upplevd trygghet.....	52
Påverkare och motiv	54
Bilderna av påverkaren.....	54
Trakasserier, hot och våld – desperata situationer och psykisk ohälsa	55
Skadegörelse – desperation och extremism.....	60
Otillbörliga erbjudanden – desperation, företagare och leverantörer	62
Konsekvenser	65
Arbetsmiljö, privatliv och hälsa.....	65
Tjänsteutövning	68
Migrationsverkets hantering av otillåten påverkan	76
Incidentrapportering	76
Behov av stöd	81
Polisanmälningar	83
Förebyggande arbete.....	88
Slutsatser	96
Tydlig utsatthetsprofil	96
Större risk för avtrubning än påverkan?	97
Vissa försök kan förebyggas, andra måste hanteras.....	97
Den komplexa organisationen måste prioritera otillåten påverkan	97
Prioritera arbetsmiljö	98

Förebyggande förslag	99
Utbildning och information	99
Särskild insats mot hot om självmord?	100
Det ska vara enkelt att rapportera och anmäla.....	100
Privata kontakter	101
Arbeta mot desperation.....	101
Identifiera och motverka risker i ärendehantering och handläggning	102
Samarbete i organisationen för att lyfta frågan	102
Referenser	103

Sammanfattning¹

Den här rapporten handlar om hur Migrationsverket och dess personal utsätts för otillåten påverkan i form av trakasserier, hot, våld, skadegörelse, otillbörliga erbjudanden och försök till vänskapskorruption. Rapporten redogör även för de påverkare som de anställda möter samt vilka konsekvenser påverkansförsöken får. Rapporten baseras på en enkätundersökning som anställda på Migrationsverket besvarat, samt på intervjuer, platsbesök, incidentrapporter, polisanmälningar och seminarier.

Trakasserier vanligast

Ungefär hälften av de anställda på Migrationsverket som svarat på enkäten uppger att de blivit utsatta för någon form av otillåten påverkan under de senaste 18 månaderna. Utsattheten varierar mellan påverkansformerna. Tidigare studier av otillåten påverkan har funnit att många utsatta är rädda för våld, men det är inte där riskerna finns. Rapportens resultat visar att våld inte är särskilt vanligt förekommande på myndigheten (3 procent utsatta). Den skadegörelse som förekommer (7 procent utsatta) riktar sig framför allt mot myndighetens lokaler och inventarier.

Utsattheten för hot uppgår till 16 procent, och hoten är ofta riktade direkt till myndighetspersonen. Det som sticker ut i resultatet är trakasserier, som 43 procent anger att de blivit utsatta för. Det vanligaste är att en sökande säger att den ska begå självmord om myndigheten inte gör som den sökande vill.² De som har mest ingående kontakt med sökande är även de som uppger högst utsatthet. I såväl enkätsvar som intervjuer framkommer att det upplevs som besvärande och till viss del obehagligt för myndighetspersonen när sökande kontaktar dem i privata sammanhang,

¹ En engelsk version av denna sammanfattning finns på Brås webbplats, www.bra.se. Klicka där på fliken Publikationer, och skriv sedan in rapportnumret i sökfältet.

² Denna och tidigare studier visar att vissa använder självmordshot som ett påverkansförsök. Eftersom sådana hot inte handlar om att skada någon annan, kategoriseras de dock inte som hot, utan som en form av trakasseri.

på deras privata telefonnummer, e-postadresser eller sociala medier.

Otillbörliga erbjudanden och försök till vänskapskorruption är kanske inte så omfattande till antalet eller andelen (7 procent respektive 6 procent), men jämfört med de andra myndigheter som också besvarat enkäten utmärker sig Migrationsverket med den högsta andelen. Denna typ av erbjudanden spänner från pengar till måltider eller gåvor av mycket ringa värde, exempelvis chokladaskar. Vi bedömer att undersökningen fångar upp fler händelser än rena mutor.

Trots utsattheten upplever Migrationsverkets anställda trygghet i sin tjänst, vilket 85 procent anger. Bland dem som utsatts för någon form av otillåten påverkan är den upplevda tryggheten något lägre (80 procent). Det finns dock anställda som i intervjuer och fritextsvar uttrycker otrygghet, men då är det snarare kopplat till effekterna på privatlivet än att man upplever otrygghet på själva arbetsplatsen.

Påverkare

Enligt enkätrespondenterna har den absolut största delen av påverkansförsöken sin grund i desperation och psykisk ohälsa bland Migrationsverkets sökande. Det gäller samtliga påverkansformer, men är särskilt tydligt för de vanligaste: trakasserier och hot. Desperation och psykisk ohälsa anses ofta bero på exempelvis traumatiska upplevelser och en negativ livssituation i stort, men intervjuer visar att kontakten med Migrationsverket också tillskrivs betydelse. Det handlar främst om långa väntetider, men även om krångliga moment i handläggningen och om handläggare som väcker falska förhoppningar hos de sökande.

Det vanligaste motivet för påverkansförsök bedöms av de utsatta på Migrationsverket vara att påverka sitt ärendes utfall, men i en jämförelsevis stor andel fall är det snabbare handläggning som eftersträvas. Skadegörelse och otillbörliga erbjudanden är de påverkansformer som avviker mest från grundmönstret. När det gäller skadegörelse beror det på att aktivister, främst vad som av de utsatta bedöms som vänsteraktivister, ligger bakom en del av den skadegörelse som riktas mot Migrationsverket. Erbjudanden sticker ut på två sätt. Dels står företagare och leverantörer bakom en del av dem, dels tycks det inte vara ovanligt att erbjudanden har sin grund i exempelvis tacksamhet snarare än desperation.

Konsekvenser

Av enkäten att döma är det i första hand de utsatta myndighetspersonernas arbetsmiljö och privatliv som drabbas av försöken

till otillåten påverkan. Relativt många rapporterar att de funderat eller funderar på att sluta eller byta uppdrag, något färre att de ändrat sitt beteende i privatlivet på grund av påverkansförsök. Intervjuer och fritextsvar i enkäten tyder på att det ofta handlar om sådant som att skaffa hemligt nummer, välja bort sociala medier eller ta en annan väg hem från jobbet.

Konsekvenserna för Migrationsverkets uppdrag tycks vara betydligt mer begränsade. Enskilda ärenden kan påverkas, antingen direkt genom att utgången ändras, eller mer indirekt genom att handlägningsprocessen på ett eller annat vis påverkas, men resultatet från enkäten tyder på att det bara händer i undantagsfall.

Intervjuer tyder på att det i första hand är mindre beslut och rutiner som är sårbara för påverkan. Både enkätsvar och intervjuer visar att ärendeprioriteringen i många fall är påverkbar. Intervjupersoner berättar att de, trots att de tycker att det är fel, prioriterar ärenden för att få arbetsvardagen att gå ihop. Intervjuerna tyder också på att tjänstemän ibland låter sig påverkas i mindre beslut, som rör exempelvis mindre utbetalningar, eller i vardagliga rutiner på förvaren. Intervjuerna visar också på svaga punkter i ärendehantering, som kan utnyttjas i syfte att påverka ärendeutgången. En sådan är enmansbeslut, som tillämpas i många tillståndsärenden. En annan är det öppna ärendehanteringssystemet, som gör det möjligt för den enskilde tjänstemannen att handlägga ett ärende på eget initiativ.

Migrationsverkets arbete mot otillåten påverkan

Incidentrapporteringssystemet är viktigt för att den otillåtna påverkan som förekommer ska komma till myndighetens kännedom. Incidentrapporter om våld och skadegörelse har högst anmälningsfrekvens, otillbörliga erbjudanden har lägst. Resultatet från enkät och intervjuer pekar på att det är mycket som inte rapporteras in i systemet, ofta för att myndighetspersonerna inte bedömde händelsen som tillräckligt allvarlig, inte hade tid, glömde bort eller prioriterade andra arbetsuppgifter. En slutsats från intervjuerna är att det måste vara enkelt för myndighetspersonen att anmäla. Rutiner och instruktioner bör vara tydliga. De genomgångna polisanmälningarna visar tydligt att få ärenden leder till åtal. De ärenden som trots allt leder till åtal är oftast anmälningar om skadegörelse mot myndigheten.

Förebyggande arbete

Till viss del är det möjligt att förebygga otillåten påverkan. Utbildning är en del av det arbetet för att öka medvetenheten bland

de anställda. Migrationsverket har utbildning i säkerhetsfrågor, men det är inte alla anställda som fått sådan utbildning, på grund av den snabbt växande personalstyrkan. I såväl enkätsvar som intervjuer framstår kommunikation och gott bemötande som en viktig åtgärd i det förebyggande arbetet. Särskilt de anställda som uppgett att de varit utsatta anger att de använder denna metod för att undvika otillåten påverkan. Genom god kommunikation är det möjligt att undvika situationer som går över styr.

Situationen har stor betydelse för risken för påverkansförsök. Många gånger finns det goda möjligheter att påverka situationen i syfte att minska risken för otillåten påverkan. Lokalerna och den fysiska miljön går att utforma med tanke på risken för otillåten påverkan, genom möblering av besöksrum, larm och annan säkerhet, men med en bibehållen grad av välkomnande atmosfär. Dock blir det svårt i praktiken att upprätthålla samma säkerhet för den personal som vistas ute i boenden. Tills sist utgör chefen en viktig pusselbit i det förebyggande arbetet, då chefen kan skapa lugn, uppmana till att anmäla när något inträffar, följa upp händelser och sprida kunskap om otillåten påverkan i arbetsgruppen.

Brås bedömning

Brås bedömning är att Migrationsverket på flera områden kan utveckla och effektivisera sitt förebyggande arbete och sina rutiner för att hantera incidenter. Myndigheten kan bland annat arbeta mer för att motverka desperation, bli bättre på att utbilda sin personal, och stärka ärendehanterings- och kontrollsystemen så att myndigheten blir bättre rustad för att möta riskerna för otillåten påverkan.

Inledning

En myndighet som fattar beslut som är både av stor betydelse för den enskilde, och av stort medialt och samhälleligt intresse, löper stor risk att utsättas för påverkansförsök i form av trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller otillbörliga erbjudanden. Detta gäller i högsta grad Migrationsverket, den myndighet som ansvarar för att verkställa Sveriges migrationspolitik. Migrationsverkets uppdrag innefattar bland annat att pröva ansökningar från personer som vill besöka, bo eller söka skydd i Sverige, att ordna boende och betala ut ersättning till asylsökande som befinner sig i landet i väntan på besked om uppehållstillstånd, att bistå asylsökande som vill återvända till sitt hemland och att verkställa avvisningsbeslut.

Många av de människor vars ärenden Migrationsverket behandlar befinner sig i en mycket svår livssituation. Migrationsverkets arbete ägnas också avsevärt intresse från det omgivande samhället. Migrationsfrågor har stort medialt genomslag och migrations- och integrationsfrågorna står högt upp på den politiska agendan; få politiska områden engagerar eller polariserar medborgare och politiker i samma utsträckning. Att Migrationsverket utsätts för försök till otillåten påverkan är därför knappast förvånande. Det kan vara försök från enskilda sökande att påskynda deras ärenden eller påverka ärendenas utfall. Det kan också vara mer indirekta försök, från enskilda eller politiska grupperingar, att påverka Migrationsverkets arbete i allmänhet. Även verksamhetsområden som ligger utanför den egentliga kärnverksamheten, exempelvis upphandlings- och kontrollverksamhet, kan vara föremål för påverkansförsök. Det är denna situation, i dess helhet, som den här rapporten beskriver.

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att kartlägga den påverkan, den press och det tryck Migrationsverket och dess medarbetare utsätts för samt att formulera lämpliga strategier och metoder för att förebygga, motverka och lindra otillåten påverkan.

- Vilka påverkansformer utsätts Migrationsverket för och hur går det till?
- I vilka sammanhang sker detta?
- Vad får försöken för konsekvenser för den anställde?
- Vad får försöken för sammanlagda konsekvenser för Migrationsverket och dess förmåga att genomföra sitt uppdrag?
- Hur kan myndigheten förebygga och motverka framtida försök, eller lindra dess konsekvenser?

Studien utgör en specialiserad fördjupning av rapporten Otilllåten påverkan mot myndighetspersoner (Brå 2016:13), som ger en bredare bild av otillåten påverkan mot svenska myndigheter. Studierna bygger på samma enkätundersökning och följer i grova drag samma struktur. Fördjupningsstudien om Migrationsverket har genomförts på initiativ av Migrationsverket och Brå. Migrationsverket har mot bakgrund av bland annat ett ökat antal interna incidentrapporter velat skapa sig en tydligare bild av problemet och dess utbredning i den egna organisationen.

Otillåten påverkan

Otillåten påverkan kan förstås som en viss typ av interaktion, eller ett ur statens perspektiv dysfunktionellt möte mellan en *myndighetsperson* och en extern kund eller klient – här kallad *påverkaren*. Påverkaren försöker att förmå myndighetspersonen att exempelvis fatta ett mer fördelaktigt beslut eller att låta bli att genomföra en kontroll eller ett ingripande. Det kan också handla om att få tjänstemannen att ändra ett fattat beslut. Ordet *otilllåten* signalerar att klienten reagerar på tjänstemannens agerande på ett inte fullt acceptabelt sätt. I otillåten påverkan ingår således inte att den externa kunden eller klienten tillvaratar sina rättigheter att komplettera sitt ärende, begära omprövning, överklaga eller visa missnöje som inte överstiger organisationernas service-skyldighet.

Att en gång för alla dra en klar gräns mellan tillåtna och otillåtna beteenden i denna interaktion låter sig knappast göras. I centrum för denna undersökning står tjänstemannens uppfattning av vad som är ”otillåtet” och olämpligt, inte en universell definition. Genom att signalera att det handlar om något otillåtet och att syftet är att påverka tjänsteutövningen är vår målsättning att fånga upp tämligen utstuderade påverkansförsök. Tidigare forskning visar att dessa inte behöver utgöra brott i juridisk mening (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2009:13, Brå 2014:4). Subtila hotfulla anspelningar om personers privatliv – ”vilken fin ny grön bil din partner kör” – kan ha nog så allvarliga konsekvenser som ett direkt dödshot mot myndighetspersonen.

Avgränsning

Det är viktigt att understryka att rapporten handlar om Migrationsverket och dess egen personal. Detta exkluderar alltså verksamheter som i och för sig kan vara starkt förknippade med Migrationsverket, men som är upphandlade från privata aktörer. Det gäller bland annat en stor del av de asylboenden som kan tänkas vara föremål för påverkansförsök från exempelvis högerextremister. På några ställen i rapporten försöker vi, utifrån intervjuvar och medierapportering, peka på hur otillåten påverkan kan yttra sig även i sådana verksamheter, men någon systematisk kartläggning av detta har inte gjorts.

En större fråga, som inte kan behandlas i den här rapporten men som ändå kan vara värd att nämna, är hur samhällsfunktioners utsatthet i stort påverkas av att delar av myndigheters verksamhet drivs av privata aktörer. När exempelvis ett asylboende läggs ut på entreprenad överförs också riskerna förknippade med boendet. Samtidigt är det trots allt fortfarande på Migrationsverkets mandat som boendet drivs. Påverkan riktad mot entreprenörer riskerar alltså i förlängningen att indirekt påverka myndighetens förmåga att utöva sitt uppdrag. Om detta utgör en risk för Migrationsverket kan vi dock inte säga utifrån den här studiens datamaterial.

Tidigare forskning

Brå har ett kunskapsläge om myndighetspersoners utsatthet, som denna undersökning ämnar ta avstamp i och fördjupa. För att kunna göra det måste några slutsatser dras av forskningsläget. Här lyfts slutsatser från Brås egna studier om otillåten påverkan. Skälet till detta är att det finns en relativt ny kunskapsammansättning som ger en bred genomgång av forskningsläget om hot och våld i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället, i Sverige och internationellt (se Brå 2015:12).

Myndighetens roll avgör formerna för otillåten påverkan

Myndighetens uppdrag styr vilka påverkansformer som förekommer (Brå 2005:18, Brå 2007, Brå 2009:7, Brå 2015:12). Myndigheter som ingriper vid brott och vidtar åtgärder rent fysiskt, ofta uniformerade yrkesgrupper, möter alla påverkansformer. Yrkesgrupper med övervägande administrativa uppgifter, där kontakter med klienter sker framför allt via telefon, har en mycket större tonvikt på trakasserier, och ibland hot. Skadegörelse och våld är mycket ovanligt inom dessa yrkesgrupper. Det är framför allt yrkesgrupper som arbetar ute på fältet, det vill säga utanför organisationernas lokaler, som får otillbörliga erbjudanden.

Otillåten påverkan handlar om att inverka på tjänsteutövningen. Därför utsätts man framför allt på arbetsplatsen (Brå 2005:18, Brå 2009:13, Brå 2009:7). Genom kunskap om vilka potentiella påverkare tjänstemännen möter och i vilka typer av situationer det sker, kan man göra riskbedömningar och förebygga en del påverkansförsök, samt lindra konsekvenserna av andra (Brå 2007).

Hot en sak, korruption en annan?

Tidigare studier betonar att det finns en tendens att myndigheter fokuserar på utsatthet för hot och våld i sitt säkerhetsarbete, och glömmar bort korruption (Brå 2005:18, Brå 2009:7). Det har säkerligen flera orsaker, men några som lyfts fram är att hot och våld är områden med mindre mytbildning och mindre misstänksamhet – detta eftersom den egna personalen uppfattas som offer. Vid korruption kan det grövsta övertrampet komma från den egna medarbetaren (Brå 2014:4). Detta eftersom korruption här handlar om att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Dessutom finns det aktörer, exempelvis fackliga företrädare, som driver myndigheterna framåt i att motverka hot och våld (Brå 2005:18, Brå 2007).

Brå har dock i många rapporter betonat problemet med att dela upp hot och korruption i olika fält. Det kan snarare betraktas som två olika sätt att påverka tjänsteutövningen. Även om hoten är betydligt fler än de otillbörliga relationerna och erbjudandena, blir konsekvenserna nog så allvarliga vid korruption, och i vissa fall betydligt värre (Brå 2014:4). Skälet tycks vara att en tjänsteman visserligen kan skrämmas till att vidta vissa åtgärder, eller vara passiv, men upptäcktsrisken blir större och kollegor kan reagera på ett plötsligt förändrat beteende och tecken på rädsla. En person som till följd av en otillbörlig relation eller ett erbjudande är motiverad att hjälpa en påverkare, eller kanske till och med själv initierat samarbetet, framstår som svårare att avslöja (Brå 2014:4).

Beredskapen varierar, men myndigheterna kan lära av varandra

Eftersom närliggande myndigheter ofta har uppdrag som liknar varandras, kan de också lära av varandras erfarenheter av otillåten påverkan (Brå 2005:18, Brå 2014:4). Det handlar om både vilka riskerna är och hur man kan hantera dessa. Inslag av förebyggande och motverkande åtgärder finns på alla myndigheter, men de har kommit olika långt. En organisation som har haft ett specifikt problem har i regel utvecklat åtgärder mot just detta. Utvecklingen ser inte likadan ut för alla, utan tycks vara händelsestyrd, vilket sammantaget ger ett större utbud av åtgärder för organisationer som samarbetar (Brå 2007, Brå 2014:4).

Arbetsgivarens beredskap är störst för de mest konkreta påverkansförsöken. Det innebär att framför allt de mer subtila formerna av trakasserier utgör en särskild utmaning för myndigheterna (Brå 2005:18, Brå 2009:7). Dessa påverkansförsök tenderar i större utsträckning än andra att skapa rädsla och oro. Denna oro drabbar den utsatta, och om påverkansförsöket inte hanteras väl, även arbetsgruppen och anhöriga, när oron tas med hem.

God arbetsmiljö skyddar demokratin

Brås ingång i forskningsfältet otillåten påverkan har ett demokratiperspektiv. På vilka sätt utmanas demokratin av påverkansförsök? Hur kan den skyddas? Svaret visade sig vara mycket jordnära: det bästa skyddet mot otillåten påverkan är en god arbetsmiljö (Brå 2005:18, Brå 2007). Det handlar sannolikt både om att förebygga försök och bättre hantera dem som ändå sker.

När säkerhetsfrågor kommer på tal handlar diskussionen ofta om lås, larm och andra fysiska skyddsåtgärder (Brå 2005:18). Sådana åtgärder är inte på något sätt att förringa, men forskningen antyder att andra typer av åtgärder är betydligt viktigare. Särskilt ett gott bemötande och god kommunikation med externa kunder och klienter lyfts fram som de viktigaste förebyggande råden, av de allra flesta intervjupersoner i tidigare studier (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2007, jfr Brå 2015:12).

Metod och material

I detta kapitel beskrivs undersökningens metod och material. Vi har kombinerat kvantitativa och kvalitativa metoder. Undersökningens material består av en enkätundersökning, intervjuer med anställda på Migrationsverket, seminarier, incidentrapporter och polisanmälningar.

Enkätundersökningen

Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde under perioden 21 april–14 augusti 2015 en enkätundersökning om otillåten påverkan, på uppdrag av Brå.³ Enkätundersökningen, som var en del i det stora projektet om otillåten påverkan mot myndighetspersoner, skickades ut till 13 myndigheter och två a-kassor, totalt 96 348 anställda. Totalt fick enkäten 45 528 svar.⁴ För Migrationsverkets del skickades enkäten till samtliga anställda, vilket vid tidpunkten för utskicket var 5 826 personer. Svarsfrekvensen för Migrationsverket blev 52 procent, vilket motsvarar 3 051 svar. Den totala svarsfrekvensen för undersökningen var 49 procent, men variationen mellan myndigheterna var mycket stor (se Brå 2016:13).

Det är värt att notera att enkäten inte är skräddarsydd för Migrationsverkets uppdrag och utsatthet. En skräddarsydd enkät hade möjligen gett en mer detaljerad bild, men samtidigt försvårat jämförelser mellan myndigheterna.

Frågeinnehåll

Migrationsverkets anställda fick svara på 84 frågor fördelade på olika bakgrundsfrågor, frågor om säkerhetsutbildning, frågor om

³ En mer omfattande och detaljerad redovisning av enkätundersökningen ges i en fristående teknisk rapport som sammanställs 2016.

⁴ Se mer om enkätundersökningen i Brå 2016:13.

utsatthet⁵ för trakasserier, hot, våld och skadegörelse samt otillbörliga erbjudanden. De frågeområden som berör utsatthet inleds med ett antal screeningfrågor som tar reda på om respondenten varit utsatt för olika händelser i sin egenskap av myndighetsperson under de senaste 18 månaderna (fram till undersökningstillfället). En del av frågorna kopplade till utsatthet handlade även om påverkare och motiv. Avslutningsvis fanns en fråga om trygghet och hur man valt att hantera risken för otillåten påverkan. Vid utvalda frågor samt i slutet av enkäten fanns även möjlighet att lämna ett fritextsvar, något som flera av de svarande valt att göra för att förklara de angivna svaren ytterligare. En myndighetsperson kan ha varit utsatt för olika former av otillåten påverkan och i enkäten fanns möjlighet att uppge flera olika former.

De respondenter som uppger sig ha utsatts, har fått följdfrågor om den allvarligaste händelsen inom respektive frågeområde. Händelsen behöver inte utgöra brott. För att begränsa enkätens omfång har de ovanligaste påverkansformerna våld och skadegörelse slagits samman till ett och samma frågeområde. Det innebär att respondenter som utsatts för båda dessa påverkansformer enbart besvarat följdfrågor för den ena. Följdfrågorna är i stort sett desamma för de olika frågeområdena. I rapporten när vi redovisar utsatthet för former av trakasserier, hot, våld och skadegörelse utgör en person ett svar. Det innebär att svaret gäller den allvarligaste händelsen för de respondenter som angett flera svar. För otillbörliga erbjudanden saknades en följdfråga om allvarligaste händelsen.

Tillförlitlighet

Vi har inte frågat om respondentens totala utsatthet för exempelvis hot och våld. För det första ska det ha samband med yrket, för det andra ska det syfta till att påverka tjänsteutövningen. Om respondenterna varit så strikta i sina svar vet vi inte. Det är troligt att vissa personer som utsatts för hot och våld gärna vill berätta om det i en sådan undersökning, även om de egentligen inte tror att det handlade om att påverka tjänsteutövningen. Dessutom kan den drabbade tillskriva påverkaren sådana motiv, när det snarare handlar om att visa missnöje. Därmed finns en risk för överrapportering. I den ideala situationen hade vi vetat vad påverkaren verkligen var ute efter, men här är vi begränsade till myndighetspersonens tolkning. Samtidigt kan de fall där missnöje tolkas som påverkansförsök få samma konsekvenser

⁵ I både enkätfrågor och i rapporttexten används "utsatt" och "utsatthet" för att indikera att något varit föremål för en viss behandling eller ett visst beteende. Att man "utsatts" för ett påverkansförsök betyder inte automatiskt att man påverkats eller farit illa av det. Konsekvenserna av utsattheten behandlas i separat enkätfrågor som redovisas i kommande kapitel.

som otillåten påverkan, och därför utgör det inget större metodologiskt problem.

Det finns ytterligare faktorer som kan orsaka problem för validiteten i undersökningen. I undersökningen ber vi till exempel respondenter att berätta om händelser som kan ha inträffat för upp till ett och ett halvt år sedan. Den relativt långa tidsperioden kan innebära svårigheter att minnas detaljer om exempelvis incidentrapportering, påverkaren och dennes motiv till påverkansförsöket.

I denna typ av undersökningar finns det även en risk att respondenten, av olika anledningar, censurerar sig själv. Det kan till exempel handla om skuld, förnekelse eller en vilja att ange det svar som respondenten tror är önskvärt. Inslag av skuld kan även förekomma i samband med korruptionsförsök, vilket gör detta område särskilt svårt att undersöka.

Bortfall

Då svarsfrekvensen endast utgör lite mer än hälften av de anställda finns anledning att resonera kring bortfall.

Det externa bortfallet, det vill säga de som fått enkäten men som inte svarat på den, är 48 procent av totalpopulationen. Under den period då enkäten gick ut på myndigheten var arbetsbelastningen hög, många av de anställda hade mycket att göra, vilket kan vara en förklaring till att svarsfrekvensen inte blev högre. Påminnelser om att svara på enkäten gick ut vid ett par tillfällen under våren och sommaren, vilket fick till följd att svarsfrekvensen ökade något. Chefer på myndigheten fick även en uppmaning att påminna medarbetare om att svara på enkäten. Bortfallet är något man får vara medveten om vid tolkningen av resultatet.

En mindre andel respondenter valde att hoppa över vissa frågor i enkäten, vilket kallas internt bortfall. I webbenkäten har screeningfrågorna en så kallad hård kontroll, vilket innebär att enkäten inte går att skicka in om dessa frågor inte besvarats. För övriga frågor kommer ett varningsmeddelande upp om respondenten försöker gå vidare i enkäten utan att besvara frågorna (mjuk kontroll). För en närmare redovisning av bortfallet, se den tekniska rapporten.

Fördelning av yrkesroll, kön, ålder, anställningstid

Med tanke på bortfallet kan det vara intressant att titta på fördelningen av yrkesroller bland respondenterna och jämföra det med den faktiska fördelningen på myndigheten vid tidpunkten för när enkäten gick ut. I tabell 1 presenteras totalt antal svarande, andel av de svarande samt totalt antal och andel anställda på myndigheten, uppdelat på yrkesroller.

Tabell 1. Fördelningen av olika yrkesroller, i förhållande till antalet svarande, andelen i procent samt samtliga anställda, vid tidpunkten för enkätutskicket.

Yrkesroll	Antal svarande	Andel svarande	Samtliga anställda	Andel samtliga anställda
Assistent	621	20	1 289	23
Beslutsfattare/expert	421	14	938	17
Chef	162	5	230	4
Handläggare	1 262	41	2 340	41
Processförare	41	1	75	1
Teamledare	264	9	432	8
Annan yrkesroll	274	9	338	6

Källa för uppgiften om samtliga anställda: Migrationsverket.

Den största grupp som svarat på enkäten arbetar som handläggare på myndigheten; de utgör 41 procent av de svarande. Därefter kommer assistenter och beslutsfattare/expert. Notera att yrkesrollen processförare är betydligt färre till antalet än övriga. Resultatet av svaren speglar också den faktiska fördelningen av yrkesrollerna bland samtliga anställda på Migrationsverket, eftersom den största gruppen sett till antalet anställda på Migrationsverket är just handläggare, följd av assistenter och beslutsfattare/expert.

Bakgrundsfrågor

I enkäten ställdes även ett par bakgrundsfrågor om myndighetspersonerna själva, som kön, ålder och anställningstid. Resultatet visas i tabell 2.

Tabell 2. Fördelningen av kön, ålder och anställningstid, i förhållande till antalet svarande och till andelen i procent.

		Antal	Andel
Kön	Kvinnor	1 863	62
	Män	1 147	38
	Annan	3	0,1
Ålder	29 år eller yngre	686	23
	30–39	855	28
	40–49	714	24
	50–59	568	19
	60 år eller äldre	209	7
Anställningstid	Mindre än 6 månader	286	9
	Mellan 6 och 12 månader	360	12
	Mer än 1 år men mindre än 5 år	1 050	34
	Mellan 5 och 10 år	445	15
	Mer än 10 år	907	30

Totalt antal svarande var 3 051 personer. Vissa respondenter har hoppat över enstaka frågor. Summan är därför inte alltid 3 051 för varje enskild fråga.

Av de som svarat på enkäten var 62 procent kvinnor och 38 procent män, vilket speglar sammansättningen på myndigheten, eftersom 64 procent av de anställda på Migrationsverket under 2015 var kvinnor och 36 procent var män. Åldern på de svarande är relativt jämt fördelat. Den största gruppen är 30–39 år, vilket speglar det faktiska förhållandet på myndigheten vid tiden då enkäten gick ut. Väljer man att i stället titta på anställningstid har en tredjedel av de som svarat på enkäten arbetat på myndigheten i mer än ett år men mindre än fem år. Den näst största gruppen svarande har arbetat mer än tio år. Den minsta gruppen svarande är de som arbetat mindre än sex månader. Även det speglar de faktiska förhållandena på myndigheten vid tidpunkten då enkäten gick ut.

En annan fråga som kan vara intressant att studera är hur ofta de anställda som besvarat enkäten har kontakt med kund eller klient (se tabell 3).

Tabell 3. Antal och andel i procent som har kontakt med externa kunder.

	Antal	Andel
Dagligen	1 284	42
Flera gånger i veckan	624	21
Några gånger i veckan	324	11
Flera gånger i månaden	146	5
Några gånger i månaden	259	9
Mer sällan	278	9
Aldrig	131	4

Drygt fyra av tio av de som besvarat enkäten har kontakt med kund eller klient dagligen, därefter flera gånger i veckan till några gånger i veckan. Det är få av de svarande som uppger att de aldrig har kontakt med externa kunder eller klienter.

Intervjuer och platsbesök

Vi har valt att stärka enkätresultatet med andra data i form av intervjuer med anställda samt granskning av incidentrapporter och polisanmälningar. Totalt har 38 intervjuer genomförts med anställda på Migrationsverket. En intervju har genomförts med Säkerhetspolisen. Urvalet skedde med hjälp av säkerhetsenheten på Migrationsverket, som gick ut med en förfrågan om att medverka i projektet ute på enheterna. Brå kom även med önskemål om vilka typer av funktioner och yrkesroller vi ville intervjua. Vi fick då en kontaktperson på den aktuella enheten, som i sin tur identifierade ytterligare personer för intervjuer. Brå har därmed inte helt kunnat styra urvalet. På förvaren genomför-

des även platsbesök för att få en uppfattning om verksamheten. Intervjuerna genomfördes i Migrationsverkets lokaler, ett fåtal genomfördes på telefon. Intervjuerna spelades in, transkriberades och anonymiserades. Intervjufrågorna har baserats på teman som återfinns i frågeställningarna; de har berört om man har blivit utsatt för otillåten påverkan, hur det gick till, vilka risker som finns i arbetet, samt myndighetens övergripande arbete med otillåten påverkan etc. En del av de intervjuade har varit utsatta för otillåten påverkan, andra har inte själva utsatts men har kollegor som utsatts och erfarenheter av andra situationer.

Tyvärr var det svårt för Migrationsverkets personal att avsätta tid till intervjuer. Brå genomförde intervjuerna till stor del under hösten 2015, då arbetsstrycket på myndigheten var ovanligt högt, vilket i många fall krävde chefens godkännande för att en anställd skulle kunna ställa upp på en intervju.

Incidenter och polisanmälningar

Brå har tagit del av Migrationsverkets incidentrapporter för åren 2013, 2014 och 2015. Det rör sig om totalt 510 incidenter 2013, 948 incidenter 2014 och 1 612 incidenter 2015. Rapporterna innefattar alla typer av incidenter som inträffar på Migrationsverket. Vi har sorterat bort sådant som faller utanför den här studien, som att anställda skadar sig till eller från arbetet, brister angående lokaler, arbetsplatsolyckor etc. Incidenterna har gett en god överblick över vilka typer av händelser som inträffar och rapporteras in till myndigheten, och även gett oss en kompletterande bild av utsatthetens karaktär. Vi har även tagit del av 100 polisanmälningar som Migrationsverket upprättat. Anmälningarna samlades in från hela landet under våren/sommaren 2015 och berörde olika typer av händelser. Den övervägande delen av polisanmälningarna utgjorde fall av skadegörelse.

Seminarier

Under projektets gång har fyra seminarier genomförts med en referensgrupp som bestod av deltagare från Migrationsverket, men även från andra myndigheter som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och Kronofogden. På seminarierna har diskussioner förts kring resultat kommit fram i enkäten, intervjuer och incidenter. Seminariedeltagarna har fått möjlighet att föra fram sina synpunkter och erfarenheter.

Utmaningar med projektet

Utmaningen i det här projektet har varit att få en bild av otillåten påverkan som ligger nära den verklighet som anställda på Migra-

tionsverket möter. Frågorna i enkäten och intervjuerna har ställts med fokus på påverkan. Resultaten visar att motivet bakom ofta är oklart. Det kan vara svårt att avgöra om händelsen faktiskt syftat till att påverka tjänsteutövningen eller om det enbart varit ett uttryck för missnöje och frustration med beslutsprocessen. I många fall kan det också vara irrelevant vad motivet bakom händelsen var. Fokus i rapporten ligger snarare på de konsekvenser som trakasseri, hot, våld, skadegörelse och otillbörliga erbjudanden kan få för arbetsmiljö och tjänsteutövning.

Genom att ta in data från många olika källor kunde uppgifter vägas mot varandra, vilket minskar risken för att överdrifter från enskilda personer eller spektakulära händelser påverkar resultaten. Resultatet från enkäten har kompletterat intervjuer och vice versa. De resultat och exempel som lyfts fram i rapporten är typfall eller innehåller resonemang som förts fram av flera typer av intervjupersoner. Dessutom återfinns likartade resonemang i fritextsvar och incidentrapporter. De citat som förekommer i rapporten har bearbetats till mer läsbar form.

Disposition

I nästföljande kapitel beskrivs Migrationsverkets uppdrag. Därefter presenteras utsattheten för trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption. Därefter följer ett kapitel om påverkaren och dennes motiv, sedan de konsekvenser som följer, samt myndighetens arbete mot otillåten påverkan. Avslutningsvis presenteras slutsatser och förslag på förebyggande arbete.

Migrationsverket

Migrationsverket är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under Justitiedepartementet. Myndighetens uppgift är att verkställa Sveriges migrationspolitik på ett sätt 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”.⁶ Till Migrationsverkets centrala verksamhetsområden hör flyktingmottagande, återvändande, stöd för återvandring samt frågor om svenskt medborgarskap.

Migrationsverket hanterar alla de processer som är kopplade till att någon vill uppehålla sig i Sverige en längre tid med avsikt att exempelvis söka asyl, arbeta eller bosätta sig med en partner eller släkting. Verket registrerar personens ansökan om att få vistas i landet, utreder om skälen är giltiga och fattar beslut om ett eventuellt uppehållstillstånd. Migrationsverket sköter också den förvaltningsrättsliga processen om beslutet överklagas.

För den som sökt asyl i Sverige är Migrationsverket också ansvarigt att erbjuda boende och pengar till mat, under den tid som den sökande väntar på besked om uppehållstillstånd. Vissa av dessa boenden drivs av Migrationsverket, medan andra upphandlas från privata aktörer. Om den sökande sedan får tillstånd att stanna betalar Migrationsverket ut ersättning till kommuner och landsting, som har ansvaret för att integrera personen i samhället. Om den sökande i stället får avslag hör det till Migrationsverkets uppgifter att hjälpa personen att lämna landet. Ibland krävs att personen hålls i förvar i väntan på utresa, och Migrationsverket ansvarar, i de flesta fall, även för den verksamheten.

Organisation

Migrationsverket är, till följd av sitt komplexa uppdrag, en både stor och mångskiftade organisation – ”mer som en kommun än en

⁶ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/migration/mal-for-migration/>

myndighet”, som en av studiens intervjupersoner uttryckte saken. I slutet av april 2015, när den enkät som ligger till grund för studien skickades ut, arbetade drygt 5 600 personer på Migrationsverket. Cirka 70 procent av dessa fanns inom vad som får betraktas som Migrationsverkets kärnverksamhet – mottagande av asylsökande och prövning av asyl- och tillståndsärenden. Ungefär 8 procent arbetade på förvar; huvudkontor och enheter för stöd och kvalitetsarbete stod för det mesta av den resterade delen.

Myndighetens anställda har olika yrkesroller. Handläggare, assistenter, experter, teamledare och beslutsfattare är de vanligaste.⁷ Det finns en stor variation inom yrkesrollerna, men det vanliga är att assistenter och handläggare är de som sköter det mesta av den direkta kontakten med Migrationsverkets sökande. Assistenten kan sköta sysslor som inregistrering och bemanning av reception, medan den typiska handläggaren handlägger ärenden och förbereder beslut. Experter och beslutsfattare träffar i regel sökande lite mer sällan, men har större ansvar för beslut, och för riktlinjer för beslut. Teamledaren är ofta en beslutsfattare eller handläggare med mer erfarenhet, som parallellt med att handlägga ärenden även planerar och har översyn över mindre arbetsgrupper.

Bara inom mottagnings- och prövningsverksamheten finns ett antal olika typer av enheter med olika uppgifter. En mottagningsenhet sköter bland annat inregistrering av nykomna asylsökande, receptionsmottagning, platsbesök på asylboenden samt kontakt med personer som inte fått uppehållstillstånd och som ska återvända till sina hemländer. Handläggare vid mottagningsenheter sköter också många av de ersättningar som de sökande har rätt till. Prövning av asylansökningar sköts av enheter specialiserade på just detta – ibland även med inriktning mot vissa länder eller regioner. Handläggare vid asylenheter genomför intervjuer med sökande, begär in relevant dokumentation och förbereder en beslutsfattares avgörande av ärenden. Ansökan om uppehållstillstånd grundad på annat än asylskäl, till exempel arbete eller partnerskap, sköts av ytterligare andra enheter. Vid dessa så kallade tillståndsenheter hanteras ärenden oftast av en tjänsteman som både handlägger och fattar beslut. När beslut överklagas förs Migrationsverkets talan av processförare som arbetar vid myndighetens förvaltningsprocessenheter.

Utöver dessa verksamheter är det främst förvaren som har direktkontakt med sökande. Det handlar då om sökanden som fått avslag på uppehållstillståndsansökan och som bedöms obenäpna att självmant lämna landet. Arbetsuppgifter och klientkontakt skiljer

⁷ I enkäten är beslutsfattare och experter sammanslagna. Där det är relevant för analysen diskuteras dock yrkesrollerna separat från varandra.

sig där förstås avsevärt från mottagning och prövning. Ärendet är redan avslutat, och personalens uppgifter handlar till stor del om att sköta vardagliga bestyr, motverka rymningar, samt att administrera utresa. Här finns också beslutsfattare som kan fatta beslut om exempelvis huruvida en intagen kan släppas ut under tillsyn i stället för att vara inlåst.

Den operativa verksamheten innefattar också en rad andra system och funktioner. I det här sammanhanget är det främst den betydande upphandlingsverksamheten som är intressant att nämna. Bland annat upphandlas numer en stor del av de boenden som inhyser de asylsökanden som väntar på beslut.

Migrationsverket som måltavla för otillåten påverkan

Många av de människor vars ärenden Migrationsverket behandlar befinner sig på flykt undan krig eller andra livshotande situationer, och många är skilda från anhöriga som befinner sig i fara. Även beslut som i viss mening kan sägas vara mindre akuta, exempelvis gällande arbetstillstånd eller medborgarskap, kan vara direkt avgörande för den sökandes livssituation och framtidsutsikter.

Mot bakgrund av detta ägnas Migrationsverkets arbete också stort intresse från det omgivande samhället. Berättelser om migranternas levnadsöden eller migrationspolitikens effekter har stort medialt genomslag och migrations- och integrationsfrågorna står högt upp på den politiska agendan; få politiska områden engagerar eller polariserar medborgare och politiker i samma utsträckning.

Migrationsverkets uppdrag gör det till en måltavla för påverkansförsök från en rad olika typer av personer och grupperingar: desperata enskilda sökanden eller deras anhöriga, politiska aktivister på både höger- och vänsterkanten, och företagare som söker lönsamma avtal.

Till bilden av Migrationsverket hör också att det är en myndighet som dras med lågt förtroende hos allmänheten. Exempelvis i SIFO:s och Medieakademiens förtroendebarmeter från 2015 sade sig endast 15 procent av de tillfrågade ha ”stort eller ganska stort förtroende” för Migrationsverket. Endast Försäkringskassan, med 11 procent, hade lägre förtroende.⁸ Troligen speglar sådana mätningar inte bara allmänhetens intryck av hur väl Migrations-

⁸ Vårt att notera är att en senare mätning, genomförd efter vår datainsamling, visar ett något ökat förtroende för Migrationsverket. I den svarar 21 procent att de har ett stort eller mycket stort förtroende för Migrationsverket. Det är troligt att ökningen speglar Migrationsverkets arbete och medieexponering i samband med flyktingkrisen under hösten 2015.

verket sköter sitt uppdrag, utan även dess syn på migrations- eller integrationspolitiken i stort. Trots det är det rimligt att anta att det låga förtroendet får konsekvenser för organisationen och dess anställda.

Det finns även sidor av Migrationsverkets organisation som är särskilt intressanta ur ett riskperspektiv. Eftersom det ligger i Migrationsverkets uppdrag att, utöver att fatta tillståndsbeslut, också ansvara för många aspekter av de sökandes vardag, är myndighetens verksamhet komplex och mångfasetterad. Detta gäller inte minst sedan 1997, då Migrationsverket tog över förvarsverksamheten från polisen. Även den kraftiga expansionen av upphandlingsverksamhet under 2000-talet kan ses som en breddning av myndighetens verksamhetsområde. I relation till den sökande intar Migrationsverket inte sällan flera olika, och ibland till synes inkompatibla, roller: som beslutsfattare, som bostadsvärd, som utbetalare, som samordnare i relation till andra myndigheter, och ibland även som fångvaktare. En central fråga är därför hur olika risker förknippade med olika roller kan hanteras inom ett och samma ramverk.

Ytterligare en viktig aspekt av Migrationsverkets organisation är dess snabba tillväxt. Under det senaste årtiondet har allt fler människor sökt skydd i Sverige.⁹ Detta beror främst på konflikter runt om i världen. Det stora antalet sökande som Migrationsverket möter har skapat ett ökat tryck på myndigheten. Migrationsverket har svarat upp med resursförstärkningar vad gäller personal, lokaler och boenden. I november 2015 hade antalet anställda ökat till mer än 7 000. Sammanlagt utgör det mer än en fördubbling av personalstyrkan sedan 2007, då drygt 3 100 arbetade på myndigheten. Trots detta har den ökade tillströmningen medfört längre handläggningstider och en ökad arbetsbelastning för myndighetens personal och mycket talar för att tiderna blir ännu längre kommande år.¹⁰ Långa handläggningstider är en grogrund för missnöje och frustration hos de sökande som kan ta sig olika uttryck, i vissa fall i form av otillåten påverkan mot myndighetens personal. Utvecklingen mot allt högre tillströmning, växande organisation, trängre boenden och längre handläggningstider accelererade också kraftigt under andra halvan av 2015. Inte minst av detta skäl kan det vara särskilt angeläget att titta närmare på

⁹ År 2014 sökte 81 301 personer asyl i Sverige. Motsvarande siffra 2005 var 17 530. <http://www.migrationsverket.se/OmMigrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>

¹⁰ Den genomsnittliga handläggningstiden 2015 från ansökan till beslut var 229 dagar, vilket är en ökning från 2014 då den uppgick till 142 dagar. Framför allt har det skett en markant ökning av antalet dagar mellan ansökan till utredning – under 2015 var den genomsnittliga tiden från ansökan till utredning 152 dagar att jämföra med 2014 då den var 78 dagar (Migrationsverkets årsredovisning 2015).

Migrationsverkets utsatthet för otillåten påverkan och vad som kan göras för att förebygga den.

Det ökande söktrycket medför också andra effekter, som mer indirekt kan påverka Migrationsverkets utsatthet för påverkansförsök. En snabbt växande marknad för upphandling av boenden eller relaterade tjänster kan vara en sådan effekt. Den plötsliga efterfrågan kan locka till sig oseriösa aktörer, som dels själva orsakar problem för Migrationsverkets personal, dels inte sköter de boenden eller tjänster de är satta att sköta – med ökad frustration bland de sökande som konsekvens. Till riskerna med detta hör också att de kan använda hot eller korruption för att få uppdrag eller behålla avtal trots klagomål. En annan indirekt effekt av ökat söktryck, eller det sätt på vilket det hanteras politiskt, kan vara politisk radikalisering. De många planerade boenden som brunnit under det gångna året visar tydligt på riskerna med en sådan utveckling.

Migrationsverkets utsatthet

Otillåten påverkan kan ske i olika form. I den enkät som skickades ut till anställda på Migrationsverket delades formerna för utsatthet in i trakasserier, hot, våld, skadegörelse¹¹ och otillbörliga erbjudanden, där även en fråga om försök till vänskapskorruption ingick. Kapitlet beskriver inledningsvis den totala utsattheten för Migrationsverkets anställda, för att sedan gå närmare in på respektive form av otillåten påverkan.

Hälften utsatta för påverkansförsök

Tabell 4 visar utsattheten på Migrationsverket för respektive påverkansform. Utsattheten sträcker sig 18 månader tillbaka i tiden.

Tabell 4. Utsatthet för otillåten påverkan under en 18-månadersperiod. Antal och andel i procent. Frågan ställd till samtliga respondenter.

	Antal	Andel
Trakasserier	1 301	43
Hot	499	16
Våld	81	3
Skadegörelse	228	7
Otillbörliga erbjudanden	217	7
Försök till vänskapskorruption	173	6
Utsatt totalt	1 497	49

Samma person kan ha utsatts för flera olika former och därmed förekomma flera gånger i tabellen. I summeringen "utsatt totalt" ingår dock varje person endast en gång.

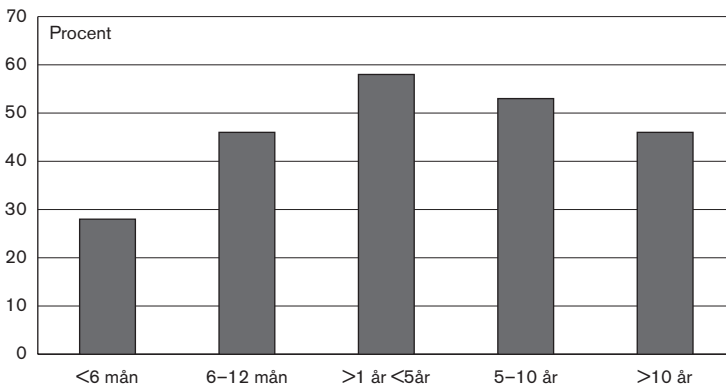
Den totala utsattheten för Migrationsverkets personal uppgår till 49 procent, vilket utgör 1 497 personer av de 3 051 anställda som besvarat enkäten. En del av respondenterna har varit utsatta för flera former av otillåten påverkan. Den vanligaste formen av utsatthet är trakasserier, och därefter följer hot, otillbörliga erbjudanden, skadegörelse och sist våld. Att trakasserier är vanligast

¹¹ Våld och skadegörelse har i enkäten behandlats som en och samma påverkansform, för att minska antalet enkätfrågor, men har sedan separerats i analysen.

kan förklaras av att det är den vidaste formen av utsatthet. Vissa av svarsalternativen för trakasseri ligger nära sådant som hör till myndighetens vardag, exempelvis att någon skuldbelägger eller överhopar en tjänsteman med uppgifter. Den relativt låga siffran för våld ligger i linje med tidigare forskning som visar att civila yrkesgrupper sällan möter våld (Brå 2005:18, Brå 2009:7). Vad gäller kön och utsatthet totalt ser vi ingen skillnad; 49 procent av såväl kvinnorna som männen anger att de har utsatts för någon form av otillåten påverkan.

Som vi tidigare nämnt (i metodavsnittet) varierar anställningstiden på Migrationsverket. Den största gruppen anställda på myndigheten har varit anställda mer än ett år men mindre än fem år. Om vi väljer att titta på anställningstid och utsatthet för otillåten påverkan fördelar det sig enligt figur 1.

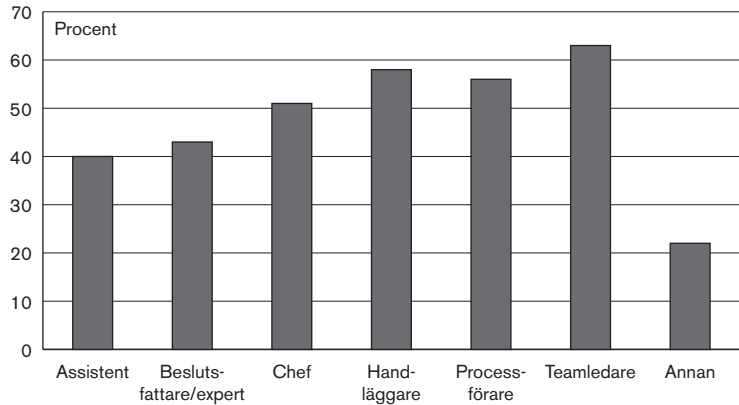
Figur 1. Andelen utsatta för någon påverkansform efter anställningstid. Procent.



Av de som varit anställda mer än ett år men mindre än fem år uppger 58 procent att de varit utsatta för otillåten påverkan under de senaste 18 månaderna. Därefter kommer gruppen anställda som arbetat fem till tio år, i vilken 53 procent varit utsatta. De som arbetat sex till tolv månader är utsatta i samma grad (46 procent) som de som arbetat mer än tio år. En förklaring kan vara att den anställde med åren får mer kvalificerade uppgifter, och därmed kommer längre ifrån det direkta mötet med sökande. Ytterligare förklaringar kan vara att man blir bättre på att avvärja påverkansförsök samt att ens toleransnivå ökar med tiden.

Som tidigare nämnts finns det olika typer av yrkesroller på Migrationsverket. De kan vara utsatta för otillåten påverkan i olika grad, på grund av skillnader i både arbetsuppgifter och exponering för de som påverkar. Utsattheten för de olika yrkesrollerna på Migrationsverket fördelar sig enligt figur 2. Som vi kunde se tidigare (tabell 1) varierar storleken på yrkesrollerna.

Figur 2. Andelen utsatta för någon påverkansform fördelat på yrkesroller. Procent.



Den mest utsatta yrkesrollen på Migrationsverket är teamledarna, och därefter följer handläggare och processförare (processförare är dock betydligt färre till antalet än de andra yrkesrollerna). De mest utsatta yrkesrollerna är även de som på olika sätt träffar sökande och har löpande kontakt med dem. Intervjupersoner redogör för att teamledare ofta får gå in och stötta i lite mer komplicerade ärenden, eller där det finns personer som försöker påverka de anställda på olika sätt. Det kan vara en förklaring till att den yrkesgruppen, teamledarna, uppger högst utsatthet. Därefter hör cheferna (51 procent) och beslutsfattarna/experterna (43 procent) till de mest utsatta. Utsatta yrkesroller fördelat på de olika formerna av otillåten påverkan presenteras löpande i detta kapitel.

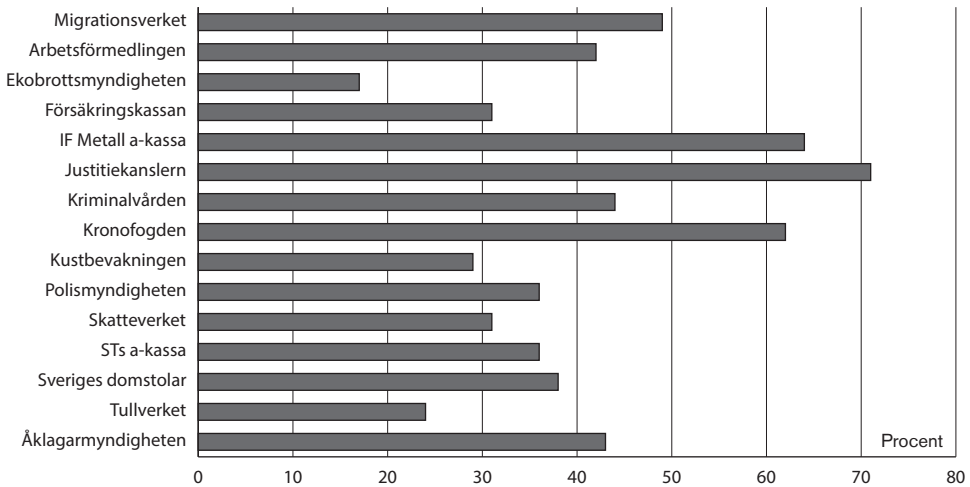
Jämförelse med andra myndigheter

Enkätundersökningen skickades ut till 13 myndigheter och 2 arbetslöshetskassor. För att få en överblick över utsattheten totalt för alla organisationer presenteras här en figur över hur stor andel av tjänstemännen som uppgett att de utsatts för någon form av otillåten påverkan (se figur 3).

De olika organisationerna skiljer sig väsentligt i uppdrag och arbetsuppgifter. Viktigt att notera är att även svarsfrekvensen skiljer sig åt mellan myndigheterna samt att myndighetspersonerna kan vara olika toleranta vad gäller otillåten påverkan, vilket kan inverka på resultatet. Migrationsverket har i den här undersökningen den fjärde största utsattheten bland de 13 myndigheterna och två arbetslöshetskassorna.

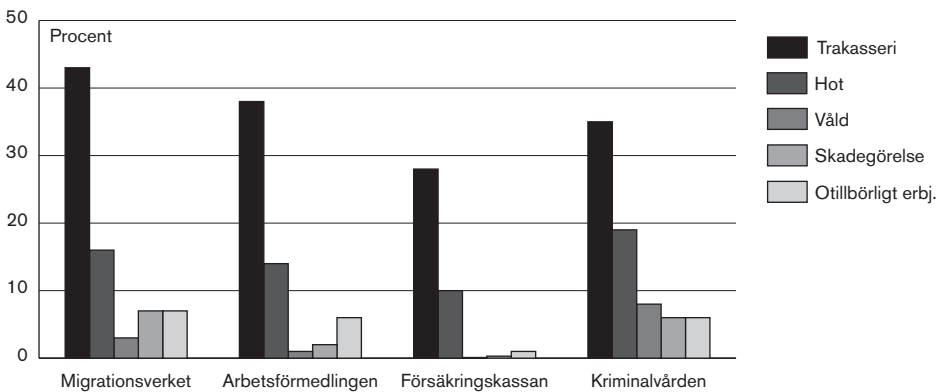
De myndigheter som det ligger nära till hands att jämföra Migrationsverket med är exempelvis Försäkringskassan och Arbets-

Figur 3. Andelen utsatta för någon form av otillåten påverkan de senaste 18 månaderna per myndighet. Procent.



förmedlingen, eftersom det är myndigheter som fattar avgörande beslut för individers vardag med försörjning och liknande, har personliga möten och främst arbetar i kontorsmiljö (för ytterligare information om övriga myndigheters utsatthet, se Brå 2016:13). Jämförelse är även möjlig med Kriminalvården, då främst med tanke på Migrationsverkets förvarsverksamhet. Fördelningen för dessa myndigheter uppdelat på utsatthetsform kan ses i figur 4.

Figur 4. Andelen utsatta efter form av otillåten påverkan under en period av 18 månader, en jämförelse mellan fyra myndigheter. Procent.



Av de respondenter som anger att de utsatts för otillåten påverkan har Migrationsverket högst andel utsatta för trakasserier och näst högst andel utsatta för hot och våld efter Kriminalvården. Migrationsverkets anställda har angett högst andel utsatta

för skadegörelse i jämförelsen, samt högst andel otillbörliga erbjudanden. De fyra myndigheterna följer varandra vad gäller utsatthet för trakasseri och hot. Vad gäller skadegörelse och otillbörliga erbjudanden är det främst Kriminalvården som påminner mest om Migrationsverket.

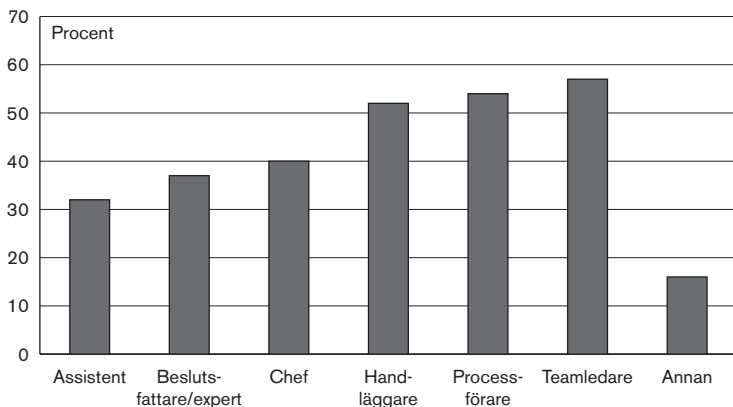
Nedan följer en närmare beskrivning av de olika påverkansformerna som de anställda på Migrationsverket har angett att de blivit utsatta för under de senaste 18 månaderna. Formerna är trakasseri, hot, våld, skadegörelse samt otillbörliga erbjudanden och försök till vänskapskorruption.

Trakasserier

Trakasserier behöver inte vara straffbara. För att de ska vara brottsliga i lagens mening bör de vara uppsåtliga handlingar som kan anses vara hotfulla eller störande för den som utsätts. Det kan röra sig om ofredande, olaga förföljelser, förtal och förolämpning. Straffet sträcker sig från böter till fängelse (4–5 kap. brottsbalken).

Trakasserier utgör den form av otillåten påverkan som flest anställda på Migrationsverket anger att de utsatts för (43 procent, eller 1 301 svarande). Trakasserier kan vara av olika karaktär och uppfattas på olika sätt beroende på vem det är som utsätts, liksom i vilket sammanhang och hur de framförs. Trakasserier är en påverkansform som ofta inte är straffbar, men i vissa situationer kan de betraktas som exempelvis ofredande (Brå 2005:18). Utsattheten för trakasserier fördelat på yrkesroller presenteras i figur 5.

Figur 5. Andelen utsatta för trakasserier inom respektive yrkesroll. Procent.



Enligt enkätresultatet är den mest utsatta yrkesrollen teamledare, där 56 procent uppger att de drabbats av trakasserier. Därefter följer processförare (notera återigen att processförare utgör en mindre population än de övriga) och handläggare. Resultatet kan förklaras med att handläggare har stor kontakt med sökande, både vid fysiska möten och via telefon, e-post och brev. Teamledarnas grad av utsatthet kan, som vi tidigare nämnt, förklaras med att de ofta får hantera de lite svårare ärendena. Processförare kan utsättas till följd av sina arbetsuppgifter. Vid överklagande av beslut är det processföraren som företräder Migrationsverket i domstol. Processföraren kan därmed bli föremål för trakasserier. Respondenterna har fått uppge hur ingående klientkontakter de har. De som har mest ingående kontakt med sökande är även de som uppger högst utsatthet, 68 procent (mot 43 procents utsatthet generellt). Könsfördelningen bland de som utsatts för trakasserier är 62 procent kvinnor respektive 38 procent män, vilket speglar könsfördelningen över det totala antalet respondenter. Med andra ord är det inte någon skillnad i utsatthet för trakasserier mellan könen.

Former av trakasserier

Trakasserierna är av olika karaktär. Enkäten fokuserar på risken för påverkan på den utsattes arbetsmiljö eller tjänsteutövning, oavsett både bakomliggande drivkrafter och straffbarhet. Den efterfrågar därför handlingar som respondenten uppfattat som avsedda att påverka dennes tjänsteutövning. Flera av svarsalternativen identifierar handlingar som inte nödvändigtvis är brottsliga. Undersökningens utgångspunkt är dock att de kan ses som trakasserier i en bredare bemärkelse, om de syftar till att sätta en tjänstman under press för att påverka dennes yrkesutövning. I tabell 5 kan fördelningen mellan olika typer av trakasserier ses.

Den vanligaste formen av påverkansförsök består i att någon säger att den eller någon annan kommer att begå självmord på grund av Migrationsverkets eller den anställdes agerande i ett ärende. Av dem som säger sig ha utsatts för trakasserier anger 46 procent att påverkansförsöket tagit den formen. Det centrala är då alltså att det kan finns ett syfte att hålla myndighetspersonen ansvarig och att skuldbelägga om den inte fattar det (för den sökande) ”rätta” beslutet. En sådan typ av skuldbeläggande kan upplevas som obehagligt för den anställda och skapa osäkerhet och försiktighet i myndighetsutövningen, något som även tidigare studier pekat på (Brå 2005:18, Brå 2015:12). Att det i många fall samtidigt ligger desperation eller psykisk ohälsa bakom denna typ av hot – något vi återkommer till i nästa kapitel – gör knappast riskerna för arbetsmiljö eller yrkesutövning mindre.

**Tabell 5. Antalet och andelen utsatta för trakasserier, fördelat på händelse.¹²
Antal och andel i procent.**

	Antal	Andel
Hot om att begå självmord p.g.a. myndighetens agerande	594	46
Obehagliga telefonsamtal	177	14
Okvädningsord vid personligt möte	140	11
Skuldbelägga p.g.a. skuld el konkurs	71	5
Obehaglig e-post	47	4
Obehagliga anspelningar	45	4
Olovlig fotografering	30	2
Tecken på kartläggning av dig	23	2
Någon har uppehållit sig på samma plats fritiden	15	1
Överhopat med arbetsuppgifter	14	1
Obehagliga försändelser arbetet	12	1
Obehagliga sms eller mms	12	1
Någon har lagt ut uppgifter på internet	10	1
Någon har uppehållit sig på samma plats arbetstid	10	1
Tecken på kartläggning av anhörig	6	0,5
Någon har lämnat falskt tips om dig	4	0,3
Okynnes- el. motanmälan med syfte att trakassera	4	0,3
Annan form	72	6

Alternativ med färre än fyra svaranden har uteslutits ur tabellen.

Många av de inrapporterade incidenterna till myndigheten handlar också om självmordshot i olika former. En av de utsatta anställda uttrycker det så här i fritextsvar:

[Suicidhot] har tyvärr blivit vardag då det sker i en stor andel av de samtal jag utför.

I flera intervjuer och fritextsvar framkommer samma bild, nämligen att självmordshoten från sökande eller hot om att skada sig själv är vanligt förekommande. Situationen kan variera från att den sökande hotar med självmord, eller att den ska skada sig själv genom att exempelvis tända eld på sig själv, eller att myndighetspersonen och myndigheten kommer att hållas ansvarig för vad den sökande gör med sig själv. Denna typ av situationer kan uppstå när ett beslut är fattat som den sökande inte är nöjd med, men det kan även inträffa inför ett beslut. Självmordshoten kan uttalas vid ett möte, via telefon eller via brev och e-post. En incidentrapport beskriver ett brev som inkommer till myndigheten med hot om att en familj ska begå kollektivt självmord om inte ”rätt” beslut i ärendet fattas. Intervjupersoner berättar om

¹² I enkäten kunde respondenterna ange att de utsatts för flera olika former av händelser. Om så var fallet fick respondenten markera den allvarligaste. Alla följdfrågor bygger på den allvarligaste händelsen. Det innebär att en individ endast förekommer en gång i tabellen, antingen med den enda form av händelse de utsatts för eller den händelse de markerade som den allvarligaste.

incidenter där den sökande i samband med återvändande säger att hen kommer att begå självmord om beslutet verkställs. Det förekommer även att sökande uppger att de ska begå självmord för att ett beslut drar ut på tiden, i hopp om att få förtur och beslut snabbare.

Andra vanliga former av trakasserier är okvädningsord vid möten, eller obehagliga samtal via telefon eller e-post. Kategorin ”annan” innehåller likartade svar som de övriga svarsalternativen; det kan exempelvis handla om konstanta och upprepade telefonsamtal eller kontakter via privat telefon. En annan typ av trakasseri är att skuldbelägga myndighetspersonen på grund av skulder eller konkurs. Det här alternativet påminner om självmordshoten, men här handlar det mer om de ekonomiska konsekvenserna som ett beslut från myndigheten kan få för påverkaren.

Hur ofta och var sker trakasserierna?

Ungefär hälften (45 procent) av de anställda som angett att de blivit utsatta för trakasserier har angett att det inträffat någon enstaka gång. Men ibland har trakasserierna skett vid upprepade tillfällen, från någon gång per år (17 procent) till flera gånger per år (21 procent). Det är dock mycket ovanligt att trakasserier har skett flera gånger i veckan (1 procent).

För de utsatta som angett att trakasserierna inträffade i samband med personlig kontakt sker de allra flesta, 67 procent, i myndighetens lokaler, medan 10 procent av trakasserierna sker på annan plats i tjänsten, och 5 procent sker hos påverkaren. En del av trakasserierna sker på fritiden; 6 procent anger att de blivit utsatta på annan plats på fritiden, och ytterligare 5 procent att det skett i den egna bostaden. En liten del, 3 procent, uppger att de blivit utsatta på väg till eller från arbetet, och ytterligare 3 procent på annan plats.

Kontakt utanför arbetet

Tillgängligheten i samhället ökar. Via internet är det möjligt att ta reda på en persons adress och privata telefonnummer och allt fler personer använder sig av sociala medier. I vissa fall när en myndighetsperson blir kontaktad privat kan det uppfattas som en form av trakasseri med syfte att påverka ett ärende. Både de som besvarat enkäten, de som skrivit fritextsvar och de intervjuade myndighetspersonerna menar att försöken till kontakt utanför arbetet, via exempelvis privat telefon, e-post och sociala medier, har ökat under de senaste åren. En intervjuperson beskriver kontaktförsöken så här:

Folk ringer hem och frågar om sina ärenden och såna saker. Ringer på folks mobiler. Någon har till och med blivit följd på gatan till stationen. Brev hem. Det är vanligt. Vi får telefonsamtal hem på vår fritid, på vår telefon eller till våra barn.

Sökande som inte är nöjda med myndighetens hantering av ett ärende, eller som tycker att ärendet drar ut på tiden, tar kontakt med myndighetspersonen via privat telefon för att på så sätt få ytterligare information om hur det egna ärendet ligger till i processen. Det finns även exempel på att den sökande ringt upp den anställdes partner, för att markera att man vill ha mer kontakt eller som försök att påskynda ärendet. Intervjupersoner menar att kontakter till anhöriga upplevs som lite mer obehagligt än kontakt direkt med myndighetspersonen själv. Dock är försök till kontakt med anhöriga inte särskilt vanliga. Kontakter tas även via sociala medier, där det kan handla om vänförfrågningar eller meddelanden, där den sökande vill ha mer information om sitt ärende. Andra kontaktförsök har varit direkta förfrågningar om hjälp i ärendet eller meddelanden där man berättar att någon råkat illa ut på grund av myndighetspersonens beslut eller åtgärd i ett ärende. Vissa anställda tycker inte att kontaktförsök via sociala medier betyder så mycket, utan ser det snarare som något man får räkna med. Men det finns de som tar illa upp och känner ett obehag över att bli kontaktade utanför arbetet.

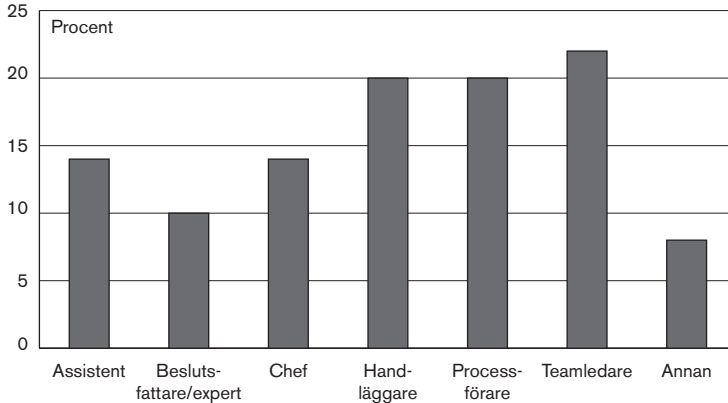
I de fall som upplevs som mer obehagliga finns exempel där försändelser postats till den anställdes bostad, som ett försök till påverkan. En incident rör en myndighetsperson som mottagit två hot i form av brev till bostaden, samt att personen som skickat dem även placerat föremål som ska uppfattas som stötande i anslutning till bostaden. I ett annat fall uppehöll sig den sökande utanför en anställds bostad, polis tillkallades och personen försvann från platsen. En intervjuperson menar att man kan känna obehag inför det faktum att en sökande skulle kunna söka upp den anställda utanför bostaden och därför är man försiktig och uppmärksam på personer som rör sig utanför den egna bostaden. Mer om vilka åtgärder Migrationsverkets anställda tar till, till följd av otillåten påverkan, finns att läsa i kapitlet om konsekvenser.

Hot

Ett uttalat hot mot en myndighetsanställd rubriceras i lagens mening som hot mot tjänsteman i de fall där det rör sig om hot om våld. Maxstraffet för hot mot tjänsteman är fängelse i fyra år, eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader (17 kap. 1 § brottsbalken).

Hot utgör den näst vanligaste formen av otillåten påverkan; av de anställda på Migrationsverket som svarat på enkäten anger 16 procent eller 499 personer att de blivit utsatta för hot under en period av 18 månader. Utsattheten för hot fördelat på de olika yrkesrollerna finns att se i figur 6.

Figur 6. Andelen utsatta för hot inom respektive yrkesroll. Procent.



Som figuren visar förekommer utsatthet för hot inom alla de olika yrkesrollerna. Teamledarna har uppgett högst utsatthet med 22 procent, tätt följt av handläggarna på 20 procent och processförarna med 20 procent (notera att processförare utgör en betydligt mindre population än de övriga). Med andra ord är det, liksom vid trakasserier, de yrkesroller som på ett eller annat sätt delger beslut i ärenden och träffar sökande som är mest utsatta.

I enkäten har en fråga ställts om vilken typ av relation de utsatta har till de sökande, baserat på den allvarligaste händelsen. Mest utsatta för hot är de anställda som har en långvarig relation till en sökande (29 procent), tätt följt av de som har en ingående relation till en sökande (25 procent). Könsfördelningen bland de utsatta är 62 procent kvinnor respektive 38 procent män, vilket motsvarar könsfördelningen i stort.

Vanligast med hot framfört personligen

Tabell 6 visar fördelningen av de olika formerna av hot mot anställda på Migrationsverket.

I de flesta fallen framförs hotet direkt till den anställde på Migrationsverket, det vill säga vid ett personligt möte. Det näst vanligaste är att hotet framförs via telefon, därefter e-post eller andra typer av kontaktyvägar.

Tabell 6. Antalet och andelen som utsatts för hot, fördelat på händelse.¹³
Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Hot framfört personligen	268	54
Hot via telefon	106	21
Hot via e-post	28	6
Hot via någon annan	17	3
Hot uppfångat av Migrationsverket	11	2
Hot via brev till arbetet	10	2
Hot via internet	10	2
Hot via sms/mms	8	2
Annat sätt	39	8

Alternativ med färre än fyra svaren har uteslutits ur tabellen.

De flesta hoten riktas mot myndighetspersonen

De som besvarat enkäten har fått en fråga om vem eller vilka som hotet riktades mot. Det finns dock troligen en liten över-skattning av antalet hot, eftersom vissa respondenter i detta även tycks ha inkluderat självmordshot, som enligt Brås definition – trots namnet – räknas som en form av trakasseri. Vissa respondenter har sålunda uppgett att de utsatts för självmordshot på två ställen i enkäten, under både trakasserier och hot, vilket därmed räknas som två olika händelser. Trots att detta troligen inte var deras avsikt har vi valt att inte ta bort några svar, eftersom det teoretiskt sett skulle kunna handla om två olika händelser. Detta blir inte heller ett stort metodmässigt problem, eftersom det inte nämnvärt påverkar utsatthetsciffran för hot. Om vi skulle räkna bort dessa troliga ”dubbletter” i svaren om hot, skulle det innebära att andelen som utsatts för hot sjunker ytterst marginellt, med en eller två procentenheter. Tabell 7 visar fördelningen över vem hotet riktades mot.

Hoten riktas främst mot myndighetspersonen själv, vilket 60 procent av de svarande har angett. Tittar man på incidentrapporter som berör hot kan de handla om att den sökande tänker anmäla handläggaren till dennes chef, eller ”göra något” med handläggaren. I de fallen kan det röra sig om hot om våld, där personen ska skada eller döda den anställde. I vissa fall är det en kommentar som uppfattas som hotfull, exempelvis att man vet var handläggaren bor eller vet något om dennes familj. Att påverkaren eller någon som påverkaren känner ska leta upp den anställde utgör andra exempel. Det näst vanligaste är att påverkaren hotar om

¹³ I enkäten kunde respondenterna ange att de utsatts för flera olika former av händelser. Om så var fallet fick respondenten markera den allvarligaste. Alla följdfrågor bygger på den allvarligaste händelsen. Det innebär att en individ endast förekommer en gång i tabellen, antingen med den enda form av händelse de utsatts för eller den händelse de markerade som den allvarligaste.

att den ska begå självmord, som redan nämnts vid trakasserier. Det förekommer även att hoten handlar om att skada myndighetens egendom, att man kommer att slå sönder något fysiskt föremål eller tända eld på en byggnad. Hotet kan även rikta sig mot en kollega. I de lite mer ovanliga fallen riktar sig hotet mot en anhörig, någon annan utomstående eller hot om skadegörelse av egendom.

Tabell 7. Vem riktades hotet mot? Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Hot mot dig själv	302	60
Hot om självmord	256	51
Hot om skadegörelse mot myndighetens egendom	115	23
Hot mot kollega	111	22
Hot mot annan	28	6
Hot mot anhörig	27	5
Hot om skadegörelse av din egendom	9	2
Annan form av hot	34	7

Fler alternativ kunde väljas som svar på denna fråga, vilket gör att en person kan ange sig ha utsatts för flera olika typer av hot. Alternativ med färre än fyra svaranden har uteslutits ur tabellen.

Hur ofta och var sker hoten?

Ungefär hälften av dem som hotats (49 procent) uppger att de blivit utsatta vid något enstaka tillfälle. En femtedel av dem som angett att de blivit utsatta för hot anger att det hänt någon gång per år under en period av 18 månader. Flera gånger per år är lite ovanligare, och ett fåtal har blivit utsatta flera gånger i månaden till någon gång i veckan.

Av de hot som framförs personligen sker en övervägande del av händelserna (83 procent) i myndighetens lokaler. Därefter följer att de sker på annan plats i tjänsten (9 procent), medan det är mer ovanligt att det sker hos påverkaren (3 procent). Att hoten sker i bostaden, på annan plats, på fritiden eller till och från arbetet är ännu ovanligare (cirka 1 procent för respektive svarsalternativ).

Hotens substans varierar

I intervjuer och fritextsvar berättar de anställda att de ställs inför situationer som handlar om indirekta hot, dessa hot kan vara svåra att uppfatta. En handläggare svarar så här, på frågan om hur man reagerar på hot:

Saken är den att vi till slut inte reagerar på dessa hot, för att det är vår vardag. Det medför att vi efter ett tag inte ser vad som egentligen händer.

Ofta menar de myndighetspersoner som vi intervjuat att hoten är något som den sökande tar till för att försöka få sin vilja fram. Med andra ord tolkar myndighetspersonen hotet som ett uttryck för desperation, snarare än något som kommer att verkställas. Som myndighetsanställd kanske man anser att personer som är arga och hotfulla är en del av jobbet, med tanke på de beslut som myndigheten fattar. En intervjuperson resonerar på följande sätt:

Sedan är det ju de som bara är arga och hotfulla. Det är också en påverkan på mitt jobb. För när jag ställs i en liknande situation kanske jag tänker mig att, ja, då kanske han också blir arg.

En annan anställd beskriver en liknande upplevelse:

Även om det inte är säkert att personerna som hotar verkligen kommer att göra som de säger påverkar det en absolut och det är svårt att släppa – utsätts man för något liknande igen kanske det gamla gör sig påmint och då blir det dubbelt värre, så att säga.

Hotet behöver inte konkret leda till något i det enskilda fallet, men det kan få till följd att myndighetspersonen känner obehag eller osäkerhet inför liknande situationer. Det kan i sin tur påverka tjänsteutövningen i olika grad.

I vissa fall kan det handla om personer som är svåra att hantera och där hoten har mer substans. Sådana exempel är hot om att den sökande ska söka upp myndighetspersonen i hemmet, göra något med myndighetspersonens familj eller liknande som rör den privata sfären. I andra fall riktar sig hoten mot Migrationsverkets lokaler, man hotar då exempelvis med att man ska tända eld på lokalerna, slå sönder inventarier och liknande, eller så bombhotas lokalerna. I ett fall hade en bombattrapp tejpats fast på ingången till en av myndighetens lokaler. Det rådde oklarhet om vem som hade utfört handlingen, men det uppfattades som ett konkret hot mot myndighetens lokal och verksamhet.

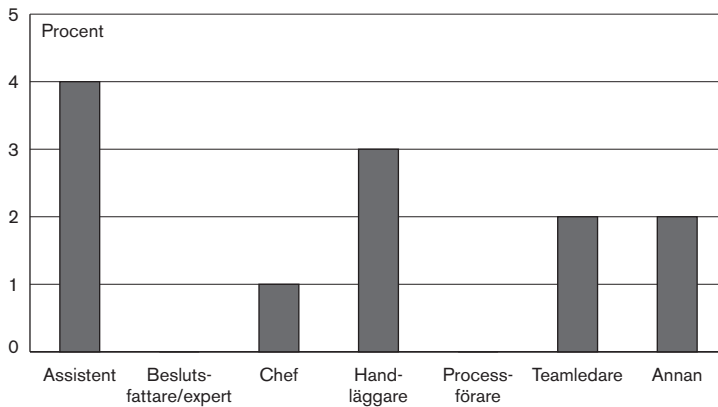
Våld

När våld riktas mot myndighetspersonen på grund av dennes tjänsteutövning blir rubriceringen våld mot tjänsteman. Maxstraffet för våld mot tjänsteman är fängelse i fyra år, eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader (17 kap. §1 brottsbalken).

Våld är den påverkansform som är mest ovanlig att bli utsatt för som anställd på Migrationsverket. Den totala utsattheten för våld uppgår till 3 procent, vilket motsvarar 81 personer. Även våld

kan vara av olika form. Vi inleder med att presentera utsatthet för våld fördelat på de olika yrkesrollerna.

Figur 7. Andelen utsatta för våld inom respektive yrkesroll. Procent.



De yrkesgrupper som främst utsätts för våld är assistenter, handläggare och teamledare, liksom gruppen ”annan yrkesroll”. Utsattheten är inte särskilt hög för någon yrkesroll. Här kan vi notera en skillnad jämfört med trakasseri och hot, eftersom det för våld är assistenterna som är den mest utsatta gruppen. Handläggare och teamledare känner vi igen från de tidigare typerna av påverkansförsök. Sammantaget kan man dra slutsatsen att de som påverkas är de som träffar sökande personligen vid de olika tillfällen då sökande har kontakt med myndigheten. Ofta är assistenten den första som den sökande möter.

Könsfördelningen av de utsatta för våld är 46 procent för kvinnor respektive 54 procent för män. Jämfört med tidigare påverkansformer kan vi här se att män uppger något högre utsatthet än kvinnor.

Former av våld

Tabell 8 visar fördelningen av olika typer av våld som anställda på Migrationsverket uppger att de blivit utsatta för. Det kan vara knuff, slag, spark, våld med vapen eller annat våld.

Det är ovanligt att anställda på Migrationsverket utsätts för allvarigare former av våld; ofta är det mer lindriga former (jfr Brå 2015:12). Den vanligaste formen av våld som de anställda uppgett att de blivit utsatta för är knuffar. Men det finns även inslag av de lite mer allvarliga formerna av våld, då i form av slag eller spark, men även våld med vapen. När det sker våld med hjälp av något vapen är det oftast i form av olika typer av tillhyggen. Det finns incidenter med egentillverkade klubbor eller slagträn, i

något fall med kniv. För att ta reda på vad posten ”annat våld” innehåller har vi tagit fritextsvar från enkäten till hjälp. Där går bland annat att utläsa att det kan röra sig om att myndighetspersonen har fått föremål kastade efter sig, ofta sådana som redan finns i lokalerna och som den sökande tar till i stundens hetta. Ibland handlar det om försök till våld som misslyckas, ett slag riktas men missar, någon kastar ett föremål men missar. En anställd berättar i fritext om ett tillfälle där ett slag riktades mot personen, men där en kollega gick emellan och slaget därför inte träffade. En annan anställd berättar att den blivit biten.

Tabell 8. Antalet och andelen utsatta för våld, fördelat på händelse.¹⁴
Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Knuff	32	44
Slag, spark	17	24
Våld vapen	9	13
Annat våld	14	19

Hur ofta och var sker våldet?

Flest anställda som utsatts för våld anger att det har hänt vid något enstaka tillfälle (cirka 60 procent av de utsatta). Med andra ord är våldshändelser både andels- och antalsmässigt mer ovanliga än hot och trakasserier. En femtedel har utsatts upp till någon gång per år (21 procent), ungefär hälften så många anger att de har utsatts för våld flera gånger per år (11 procent). Det är 5 procent som utsatts för våld någon gång per månad, och 3 procent som utsatts flera gånger i månaden.

Det vanligaste (73 procent av de utsatta) är att våldet sker i tjänsten i myndighetens lokaler, därefter har 15 procent angett att våldet sker i tjänsten hemma hos påverkaren. Slutligen har 12 procent svarat att våldet sker i tjänsten på annan plats än i myndighetens lokaler.

Annat våld i arbetsmiljön

Det förekommer även att anställda på Migrationsverket blir vittnen till olika former av våld. När det handlar om våld som förekommer vid boenden och förvar kan man, vid analys av incidentrapporter, konstatera att det handlar mer om våld mellan sökanden eller förvarstagna, snarare än våld riktat mot de an-

¹⁴ I enkäten kunde respondenterna ange att de utsatts för flera olika former av händelser. Om så var fallet fick respondenten markera den allvarligaste. Alla följdfrågor bygger på den allvarligaste händelsen. Det innebär att en individ endast förekommer en gång i tabellen, antingen med den enda form av händelse de utsatts för eller den händelse de markerade som den allvarligaste.

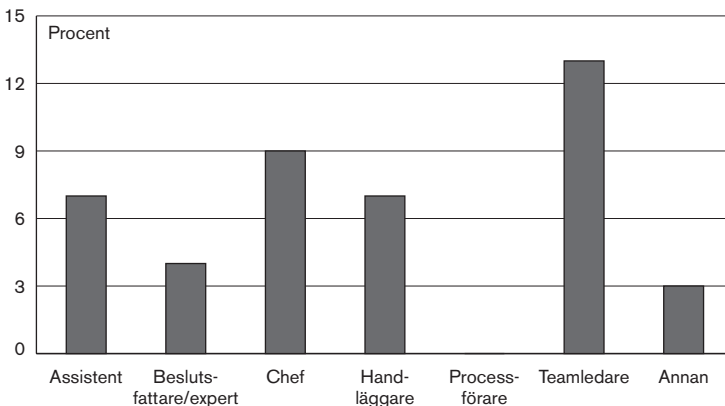
ställda vid Migrationsverket. Det finns tillfällen där anställda har kommit emellan och fått utstå ett slag eller en knuff när de har försökt avbryta ett slagsmål mellan sökande eller förvarstagna. I de fallen har våldet inte primärt varit avsett för den anställde.

Skadegörelse

Påföljden för skadegörelse i de lindrigare fallen är böter och i de mer allvarliga fallen fängelse i högst ett år. Grov skadegörelse kan ge fängelse i upp till fyra år. Ringa skadegörelse betecknas som åverkan. (12 kap. 1 § brottsbalken)

Totalt 7 procent av de svarande i enkäten, 228 personer, har angett att de varit utsatta för skadegörelse i någon form. Migrationsverkets lokaler och inventarier drabbas av olika former av skadegörelse. Det kan vara allt från klotter till vandalism och brand. Lokalerna kan både vara mottagningslokaler med reception, lokaler för förvar och boenden i Migrationsverkets regi. Utsatthet för skadegörelse fördelat på yrkesroller presenteras i figur 8.

Figur 8. Andelen utsatta för skadegörelse inom respektive yrkesroll. Procent.



De mest utsatta yrkesrollerna när det gäller skadegörelse är teamledare, därefter chefer, assistenter och handläggare. Skadegörelse följer ett lite annat mönster än våld, hot och trakasserier. Chefer dyker här upp för första gången som den näst största gruppen; teamledarnas utsatthet känner vi igen från de tidigare formerna. Chefens utsatthet kan förklaras genom nästa tabell, där formen av skadegörelse presenteras, då skadegörelse mot myndigheten är det mest förekommande. Chefer och teamledare får då i många fall stå som representanter för myndigheten.

Könsfördelningen bland de som utsatts för skadegörelse är 57 procent kvinnor respektive 43 procent män. Männens utsatthet för skadegörelse är alltså lägre än deras utsatthet för våld, men något högre än utsattheten för trakasserier och hot.

Former av skadegörelse

Skadegörelsen mot Migrationsverket kan ske i olika former, vilket presenteras i tabell 9.

Tabell 9. Antalet och andelen utsatta för trakasserier, fördelat på händelse. Antal och andel i procent.¹⁵

	Antal	Andel
Skadegörelse mot myndigheten	126	62
Skadegörelse mot tjänstefordon	15	7
Skadegörelse av teknisk utrustning	11	5
Skadegörelse mot privat fordon	9	4
Annan skadegörelse	41	20

Alternativ med färre än fyra svaranden har uteslutits ur tabellen.

Den vanligaste formen är skadegörelse som riktas direkt mot myndigheten. Här finns dock en risk för övertäckning, eftersom skadegörelsen inte riktar sig mot en person utan myndigheten. Flera olika personer kan därför ha åsyftat en och samma händelse. Enligt intervjuerna kan skadegörelse mot myndigheten ske både i inomhusmiljö och utanför lokalerna. När det gäller skadegörelse inne i lokalerna kan det röra sig om inventarier som slås sönder, och i de fallen vet man oftast vem det är som utför skadegörelsen, eftersom den ofta sker inför personalen. Skadegörelsen kan ske såväl i receptionen som inne på mottagningsrummen i samband med möten. Rymningar från förvar medför ofta skadegörelse på lokalerna, eftersom det krävs någon form av åverkan för att göra sig fri. När skadegörelse sker utomhus men riktas mot myndigheten kan det vara mot yttre väggar, fönster och fasader; det kan vara fönster som blir sönderslagna, och i vissa fall kastas stenar eller andra föremål in genom fönster och krossar dem. Andra fall av skadegörelse mot yttre delar rör myndighetens fasader, som klottras ner med budskap.

Vid skadegörelse mot tjänstefordon kan det röra sig om sönderskurna däck på bilar eller krossade rutor. Vid en incident har ett tjänstefordons bilmuttrar skruvats av; en lapp om detta återfanns

¹⁵ I enkäten kunde respondenterna ange att de utsatts för flera olika former av händelser. Om så var fallet fick respondenten markera den allvarligaste. Alla följdfrågor bygger på den allvarligaste händelsen. Det innebär att en individ endast förekommer en gång i tabellen, antingen med den enda form av händelse de utsatts för eller den händelse de markerade som den allvarligaste.

av personal vid bilen. Händelsen polisanmäldes. Andra incidenter rör försök till att tända eld på myndighetens fordon. I de mer förslagna fallen kan det handla om fordon som blir förstörda, då de ska användas för att verkställa ett beslut om utvisning och återvändande.

I lite ovanligare fall rör det sig om skadegörelse mot privata fordon. Personalens privata fordon parkeras ibland framför Migrationsverkets lokaler, på öppen parkering, vilket gör dem tillgängliga för skadegörelse. Vid något tillfälle har en anställds bil repats. Skadegörelse mot teknisk utrustning kan innebära att datorskärmar eller telefoner slås sönder i vrede. Inventarier som finns nära till hands är också de som blir utsatta för skadegörelse. Många av händelserna sker plötsligt och verkar inte vara planlagda, och skadegörelsen kan därmed ses som en direkt reaktion på myndighetens agerande.

Hur ofta och var sker skadegörelsen?

Hur ofta skadegörelse sker varierar. Ungefär hälften av de utsatta, 49 procent, har angett att skadegörelse har skett vid något tillfälle. Ungefär en fjärdedel, 23 procent, har angett att det har hänt någon gång per år, medan en aning färre, 21 procent, har angett att det har hänt någon gång i månaden. Betydligt färre, 4 procent, har angett att skadegörelse inträffat flera gånger i månaden, 2 procent någon gång i veckan och 1 procent flera gånger i veckan.

På frågan om var skadegörelsen sker har den övervägande delen av de som utsatts svarat att det inträffat i tjänsten i myndighetens lokaler, cirka 85 procent. De som svarat ”i tjänsten men på annan plats” utgör 7 procent, medan 3 procent har angett att de utsatts i tjänsten hemma hos påverkaren, 2 procent har angett att de har utsatts på fritiden i bostaden och ytterligare 2 procent har angett annan plats. Därutöver har 1 procent av de utsatta svarat ”på väg till och från arbetet”, och 1 procent har utsatts på fritiden på annan plats. Resultatet speglar intervjuer och fritextsvar där flera personer återger händelser med skadegörelse som sker i myndighetens egna lokaler.

Inte bara sönderslagna saker

Den skadegörelse myndigheten utsätts för omfattar inte bara händelser när saker går sönder. Många aktioner mot Migrationsverket som myndighet manifesteras genom att hänga upp tejp, banderoller och affischer med obehagliga budskap i anslutning till där myndigheten har sin verksamhet. Intervjupersoner berättar att den här typen av skadegörelse ofta sker nattetid när ingen

är vid lokalerna, för att undvika upptäckt. Ibland skriver de som utfört skadegörelsen vilka de är, ibland inte.

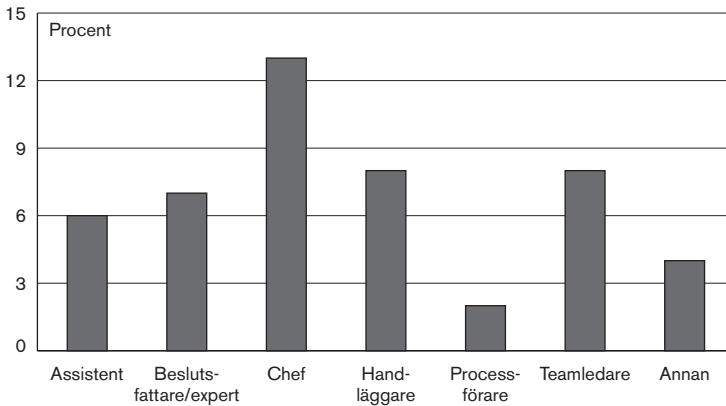
Under 2015 kom rapporter om att Migrationsverkets boenden utsatts för bränder. Det handlade om bränder vid redan existerande boenden såväl som nya, tillänkta boenden som ännu inte tagits i bruk. Incidenterna fick stor uppmärksamhet i medierna. Polisen inledde en utredning för att klargöra vilka som stod bakom bränderna samt om det fanns något samband mellan dem.

Otillbörliga erbjudanden

En myndighetsperson som tar emot en otillbörlig förmån kan bli dömd för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är att betrakta som grovt är straffskalan från sex månader till sex år i fängelse. Det är även straffbart att erbjuda en otillbörlig förmån, så kallat givande av muta (10 kap. §5 brottsbalken).

Korruption syftar till att störa beslutsprocessen på något sätt, men det kan vara svårt för myndighetspersonen att avgöra var gränsen för en muta går. Något som ses som en oskyldig gest av en person kan betraktas som ett tydligt påverkansförsök av en annan (Brå 2005:18). Korruption kan delas in i olika former. I enkäten har myndighetspersonerna fått svara på frågan om de fått ett otillbörligt erbjudande av något slag i syfte att påverka tjänsteutövningen, samt om de upplevt försök till vänskapskorruption. För Migrationsverkets del kan det röra sig om små gåvor eller pengar som en sökande ger för att försöka få sitt ärende handlagt snabbare, eller som den sökande ger till en anställd som har gjort ett ”bra” jobb. Totalt har 7 procent av respondenterna angett att de blivit utsatta för otillbörliga erbjudanden. I jämförelse med de övriga myndigheterna som deltog i enkätundersökningen har Migrationsverket högst andel svarande som fått ett otillbörligt erbjudande. I figur 9 presenteras fördelningen på yrkesroller vad gäller otillbörliga erbjudanden.

De yrkesgrupper där högst andel uppger att de har erhållit otillbörliga erbjudanden är chefer, teamledare och handläggare. Det är först här som chefer blir den mest utsatta yrkesrollen. Handläggare och teamledare känner vi igen från de tidigare formerna av påverkan. Vi har även frågat de anställda om de känner någon kollega som fått ett erbjudande. Av de svarande hade 15 procent kännedom om att en kollega fått ett erbjudande, 42 procent hade inte kännedom och 43 procent visste inte om en kollega fått ett erbjudande eller inte.

Figur 9. Andelen otillbörliga erbjudanden inom respektive yrkesroll. Procent.

Vad gäller graden av relation mellan den anställda och påverkaren vid otillbörliga erbjudanden är resultatet mer jämnt fördelat än vid de tidigare påverkansformerna. En tiondel vardera av de som har ytlig, ingående och långvarig kontakt med kund eller klient uppger att de erhållit ett otillbörligt erbjudande. Könsfördelningen är 56 procent kvinnor och 44 procent män, vilket liknar fördelningen vid skadegörelse.

Otillbörliga erbjudanden framförs personligen

Som tidigare nämnts kan man ta kontakt med en anställd på Migrationsverket på en rad olika sätt. Tabell 10 visar därför hur de anställda som fått ett erbjudande kontaktades.

Tabell 10. Antalet och andelen som utsatts för ett otillbörligt erbjudande, fördelat på hur erbjudandet framförts. Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Framfört personligen	118	59
Via telefonsamtal	38	19
Via e-post	15	8
Via brev	9	5
Via internet, t.ex. webbmöte, sociala medier	6	3
Annat sätt	10	5

Alternativ med färre än fyra svaranden har uteslutits ur tabellen.

Det vanligaste är att de anställda får ett erbjudande framfört personligen. Det näst vanligaste är att erbjudanden framförs via telefon. Därefter inkommer erbjudanden via e-post, brev, internet eller på annat sätt. I tabell 11 följer de olika former av erbjudanden som Migrationsverkets anställda får.

Tabell 11. Antalet och andelen utsatta för otillbörliga erbjudanden, fördelat på händelse.¹⁶ Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Måltid	89	41
Pengar	50	23
Föremål	43	20
Fribiljetter	14	6
Förmånligt köp	13	6
Tjänst	9	4
Resa	6	3
Annat	38	18

Alternativ med färre än fyra svaranden har uteslutits ur tabellen.

Otillbörliga erbjudanden kan vara av olika form. Det vanligaste alternativet som respondenterna angett är att de erhållit måltider, typiskt sett en lunch. Erbjudanden om pengar är den näst vanligaste formen. Intervjupersonerna berättar att det exempelvis kan vara att pengar läggs i kompletteringsbrev och adresseras direkt till handläggaren. I andra fall har det varit muntliga erbjudanden om pengar, och en del av de intervjuade som arbetar på förvaren berättar om muntliga erbjudanden om pengar mot att den anställda ska hjälpa den förvarstagne att rymma, eller underlätta en rymning. Erbjudandena varierade; en del gavs i förbifarten någon enstaka gång och där erbjudandet bedömdes vara substanslöst, andra hade fått upprepade erbjudanden om pengar från samma person mot att hjälpa till med en rymning. En intervjuperson berättar om en sökande som skulle ansöka om främlingspass och som hört av en kompis att det skulle gå fortare om handläggaren betalades med 500 kronor extra. Intervjupersonen fick informera den sökande om att det inte stämde. En annan av de intervjuade återger ett fall med en handläggare som erbjöds 10 000 kronor av en arbetsgivare för att handlägga ett ärende gällande arbetstillstånd direkt, eftersom arbetsgivaren ville slippa väntetiden.

Även föremål förekommer som alternativ bland de respondenter som besvarat enkäten. Intervjuer och fritextsvar visar att det i många fall är tvetydigt om gåvan ska klassas som ett försök till korruption. En stor del av de föremål som inkommer tycks vara av mycket ringa värde – det kan handla om enstaka chokladas- kar eller bakverk. Detta gäller troligtvis inte minst erbjudanden från asylsökande som i typfallet saknar medel. Sådana gåvor kan knappast påverka det aktuella ärendet men kan ibland ses som ett försök att etablera en relation eller påverka eventuella framtida ärenden. Ofta ges föremål i samband med, eller efter

¹⁶ I enkäten kunde respondenterna ange om de utsatts för flera olika former av händelser. För denna påverkansform fanns inte frågan om den allvarligaste händelsen. Det innebär att varje individ kan förekomma flera gånger i tabellen.

ett beslut, som ett slags tack. Ett exempel involverar en ambasad som gav alkohol till en handläggare som tack för bra samarbete. Alkoholen skickades tillbaka med ett brev om varför myndigheten inte kunde motta gåvan. Rutiner på myndigheten gör gällande att gåvor som chokladaskar eller blommor placeras ut i gemensamma utrymmen så de är tillgängliga för alla, medan andra gåvor skickas tillbaka om det finns en avsändare. Medvetenheten om detta är till synes hög bland de intervjuade, vilket innebär att man vet att man inte får ta emot den typen av gåvor. Det finns fall som inte är lika självklara att hantera. En intervju-person berättar att den mottog choklad av en sökande som ville visa sin tacksamhet över den anställdes agerande. Den anställde tog emot chokladen och tänkte att det var en vänlig gest och först efteråt, när en kollega påpekade att det kunde ses som en muta, insåg att det även kunde tolkas så. Exemplet kan te sig oskyldigt, men illustrerar de otydligheter som ibland kan förekomma när den anställde ska avgöra om en enkel gåva är att beteckna som otillbörlig (Åkerström 2011).

Riskområden

Riskområden för korruption som identifieras av forskningen är krångliga regelverk som minskar flexibiliteten och skapar långa handläggningstider (Lambsdorff 2007, Anechiarico och Jacobs 1996, Braitwaite 1985). De kan öka risken för korruption, eftersom det får de anställda att utveckla kringgående rutiner för att effektivisera det egna arbetet. Det bästa är i stället enkla, effektiva och tydliga rutiner (Anechiarico och Jacobs 1996).

En del av intervjupersonerna pekar ut arbetstillståndsärenden som särskilt riskfyllda för korruption. I dessa ärenden finns en sökande, men även en arbetsgivare, som gärna vill få ansökan beviljad för att så snabbt som möjligt få arbetstagaren i arbete. En annan risk, som en av intervjupersonerna pekar ut, är skenanställningar. Det kan handla om att en person betalat en summa pengar för att en arbetsgivare ska upprätta ett anställningserbjudande, men att det är en skenanställning och att personen inte kommer att utföra något arbete. Ofta är mycket pengar involverade, och därför finns i sådana ärenden en uppenbar risk för att den myndighetsperson som ska ta ställning till tillståndet utsätts för korruptionsförsök. En annan intervjuperson resonerar på samma sätt och menar att tillståndsärenden i vissa fall är mer utsatta för otillbörliga erbjudanden än andra ärenden.

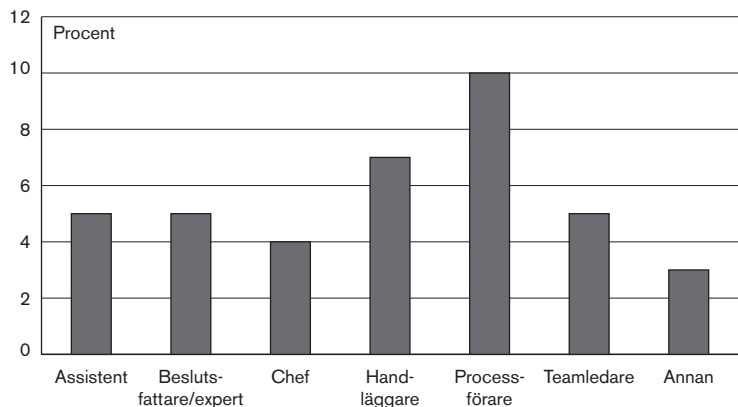
En annan anledning till att tillståndsverksamheten bedöms som mer riskfylld än asylverksamheten är att den oftare involverar sökande som har ekonomiska resurser att tillgå, exempelvis företagare, som också har återkommande kontakter med Migrationsverket och kan navigera i ansökningssystemet.

Försök till vänskapskorruption

Vänskapskorruption bygger på en relation och handlar om att gynna någon man känner, eller att som myndighetsperson låta sig påverkas i sin tjänsteutövning i syfte att gynna någon. Om regelrätt korruption kan vara svår att få grepp om, är vänskapskorruption än mer diffus. Gränsen för att ”bara hjälpa en bekant” till att faktiskt utsättas för vänskapskorruption är otydlig och följer ofta en glidande skala (Brå 2014:4).

I enkäten har de anställda fått svara på frågan om någon har kontaktat dem i syfte att genom vänskapskorruption påverka dem i deras tjänsteutövning. Totalt har 6 procent av de anställda (173 svar) angett att de blivit utsatta för vänskapskorruption under de senaste 18 månaderna. Andelen är den högsta bland de myndigheter som deltagit i enkätundersökningen. Jämförelsevis har Kriminalvården (näst störst av myndigheterna) en utsatthet på 4 procent och Arbetsförmedlingen en utsatthet på 3 procent. De yrkesroller som främst uppger att de får vänskapserbjudanden presenteras i figur 10.

Figur 10. Andelen utsatta för försök till vänskapskorruption inom respektive yrkesroll. Procent.



Den grupp som är mest utsatta för vänskapserbjudanden är processförelare, med 10 procent (notera att processförelarna utgör en mindre population jämfört med övriga yrkesroller). Därefter följer handläggare, assistenter, beslutsfattare/expert och teamledare. Utsattheten för vänskapserbjudanden är med andra ord ganska jämn fördelad över yrkesrollerna. Könsfördelningen är 62 procent kvinnor och 38 procent män, och skiljer sig alltså något från den vid otillbörliga erbjudanden.

Lite extra hjälp

Den vänskapskorruption som anställda på Migrationsverket utsätts för handlar ofta om att myndighetspersonen ombeds

hjälpa en anhörig eller vän med exempelvis information om hur man snabbare på sitt ärende eller om hur det egna ärendet ligger till i processen. Det kan även handla om intressenter som vill starta boende eller anställa personal genom arbetstillstånd och tar kontakt med en vän som arbetar på Migrationsverket för att få lite extra hjälp. Ofta förekommer inte pengar eller gåvor, utan tjänsten som den anställde ombuds utföra bygger på vänskapsband eller lojaliteter mot påverkaren. Intervjupersoner som fått förfrågningar från vänner och bekanta berättar att förfrågningarna kan handla om ett område som den anställde inte arbetar med och därför inte har någon insyn i. De skulle inte kunna hjälpa till, ens om de ville, eftersom de inte sysslar med den typen av arbetsuppgifter som vännen eller den bekanta skulle behöva hjälp med. Förfrågningarna har med andra ord låg precision. Man vänder sig helt enkelt till den anställde man råkar känna eller lyckas få en öppning till.

Otillåtna slagningar i ärendehanteringssystemet kan vara ett uttryck för vänskapskorruption. Lojalitet mot påverkaren, som exempelvis är en familjemedlem, en släkting eller en vän, är ett vanligt motiv för att missbruka sin position (Brå 2014:4). På Migrationsverket finns incidenter där anställda gjort otillåtna slagningar, såsom att kolla upp hur det går i ett ärende som den anställde egentligen inte har något med att göra i sin tjänsteutövning. Det kan också handla om att ärendet engagerar den anställde rent privat, därför att det gäller en familjemedlem, släkting eller vän. Att kolla upp ärendegången åt en bekant eller släkting kan verka oskyldigt, men är inget som myndigheten tillåter. I ett specifikt fall där otillåtna slagningar framkommit och utretts har den anställde försvarat sig med att det rådde en ”tyst kultur” på myndigheten där det skulle vara okej att göra de här slagningarna, för att alla andra gör så. Argumentet att ”alla andra gör så” är ett klassiskt sätt att legitimera de egna handlingarna. I andra fall kan det röra sig om okunskap om vad man får eller inte får göra på arbetsplatsen (Brå 2014:4).

Lojaliteter, samma språk, nationalitet och kultur som grund för påverkan

Korruptionsförsök kan uppstå i sammanhang där påverkaren försöker anspela på lojaliteter hos myndighetspersonen. Flera intervjupersoner tar upp att anställda som har anknytning till samma land eller region som många av de sökande i högre utsträckning än andra kan bli utsatta för korruptionsförsök – medvetna eller inte. Sökande kan då försöka anspela på de gemensamma faktorerna för att få någon typ av fördel.

Det finns fall där myndighetspersonen blivit utsatt för påverkansförsök av forna landsmän, som förväntas hjälpa till lite extra eller vara lite mer förstående för att påverkaren anser att det finns något som binder dem samman. Ett sådant exempel är en handläggare som på telefon fick ett erbjudanden om pengar av en sökandes anhörig. Personen som ringde insåg att de båda kommer från samma land och erbjöd den anställde pengar för att handlägga ärendet snabbare med hänvisning till ”det är ju så vi gör”. Händelsen incidentrapporterades. En annan intervjuperson förklarar så här angående sökande från samma land som försöker påverka myndighetspersonen:

De försöker ju. Man kan språket, de känner sig närmare – ”du kan hjälpa din landsman, kan du inte göra det?” De tar den vägen i stället. Men man får vara tydlig där.

Myndighetspersoner som talar samma språk som de sökande kan utsättas för försök till vänskapskorruption i högre grad än andra. Det kan vara en fördel att myndighetspersonen kan förklara ord, för att det inte ska uppstå missförstånd. Men det kan också vara en nackdel, eftersom de sökande kan få intrycket att de kan få extra hjälp av den myndighetsperson som talar samma språk. En annan intervjuperson berättar att den blev kontaktad privat, via telefon och sociala medier, för att den sökande ville ha hjälp med sitt ärende och visste att den här myndighetspersonen talade samma språk. Flera intervjupersoner menar att arbetsspråket alltid ska vara svenska eller engelska och att man ska använda sig av en tolk och inte ta samtal på sökandes språk, av den anledningen att man som myndighetsperson kan bli utsatt för påverkan.

Möjlighet att avsäga sig ärenden med riskprofil

Referensgruppsseminarierna har visat att den här problematiken är något som många i organisationen är medvetna om och som myndigheten arbetar aktivt med för att motverka. Bland annat finns en rekommendation från det etiska rådet, en av Migrationsverkets stödfunktioner, som gör gällande att det bör vara möjligt att avsäga sig handläggning av ärenden där de individuella riskerna för påverkansförsök bedöms som högre. En intervjuperson beskriver också en handläggare som inte tog ärenden med sökanden från samma område som personen själv kom från, eftersom den anställde ansåg att det fanns en risk för påverkan från dessa sökande eller deras anhöriga.

Upplevd trygghet

De redovisade siffrorna i kapitlet visar att hälften av de som svarat på enkäten har utsatts för olika former av otillåten påverkan. Utsattheten är därmed hög, i synnerhet vad gäller trakasserier.

Med det sagt kan det vara på sin plats att titta lite närmare på den upplevda tryggheten på myndigheten. Samtliga anställda har fått svara på en fråga i enkäten som fokuserar på trygghet. Frågan om trygghet i tjänsten har ställts till samtliga som svarat på enkäten, även de som inte varit utsatta för otillåten påverkan. Den kopplar heller inte uttryckligen otillåten påverkan till trygghet, utan är kopplad till den egna säkerheten. De allra flesta av de anställda på Migrationsverket som besvarat enkäten (85 procent av de svarande) anger att de känner sig trygga i tjänsten när det gäller den egna säkerheten. Av dem som tidigare angett att de utsatts för någon form av otillåten påverkan anger 80 procent att de upplever trygghet. De allra flesta som besvarat enkäten, utsatta eller ej, upplever därmed en trygghet i tjänsten vad gäller den egna säkerheten, vilket indikerar att utsattheten sällan resulterar i generellt ökad otrygghet.

Vad gäller känslan av otrygghet i tjänsten är det 6 procent av de svarande totalt som har angett att de känner otrygghet, vilket är samma andel som i den grupp som utsatts för otillåten påverkan. I fritextsvaren finns lite att utläsa om varför myndighetspersonerna inte känner sig trygga. Det kan då röra sig om att larm inte hörs i hela lokalen utan bara en del av den, men det kan även handla om anställda som gör besök på boenden där man inte har samma kontroll säkerhetsmässigt som inom de egna lokalerna. En annan anställd beskriver sin upplevda otrygghet såhär:

Det känns svårt att kontrollera sin situation. Det känns som att man börjar acceptera mer och mer. Underbyggda hot om att ta livet av sig, verbala hot etc. sker nästan varje dag. Vilket gör att det känns otryggt mer på ett känslomässigt plan så fort telefonen ringer eller då man ska öppna mailen på morgonen.

Andra som känner sig otrygga hänvisar till en osäkerhet om rutiner när incidenter inträffar eller att rutinerna inte fungerar som de ska. Andra känner sig otrygga på grund av att det egna namnet står på det beslut som fattats i ärendet, vilket kan leda till att myndighetspersonen kontaktas privat. En del av dem som besvarat enkäten anger i fritextsvar att de förvisso känner sig trygga på arbetsplatsen under arbetstid, men att de känner en otrygghet inför vad som kan hända i privatlivet, på vägen hem eller i hemmet. Ytterligare ett tema är att man iakttar en större vaksamhet i privatlivet med anledning av det egna arbetet. Någon har installerat larm i bostaden av den anledningen, någon annan är extra vaksam på allmänna platser med mycket människor, eftersom risken finns att springa på eventuellt missnöjda sökande. Mer om detta i kapitlet om konsekvenser.

Påverkare och motiv

Olika typer av personer står bakom de påverkansförsök som Migrationsverkets personal utsätts för. I första hand handlar det om sökanden eller anhöriga till sökanden som påverkas av myndighetens beslut, men även aktivister, företagare, andra tjänstemän och politiker finns representerade i enkätsvaren.

Ett par saker bör hållas i minnet när det gäller de siffror som presenteras i kapitlet. För det första är de baserade på *den utsattes uppfattning* av den eller de som stod bakom påverkansförsöket. Det säger sig självt att den utsattes uppfattning inte nödvändigtvis behöver stämma med påverkarens. Man kan också anta att själva påverkansförsöket i många fall utgör den huvudsakliga information den utsatte har att basera sin uppfattning på, och att svaren därför i många fall främst baseras på den utsattes reaktion på situationen. De utsattas uppfattningar bör ändå kunna tas som en indikation på hur myndighetspersoner på Migrationsverket generellt resonerar vad gäller påverkarna.

För det andra bör man notera att svarsalternativen i enkäten inte är ömsesidigt uteslutande. Påverkaren kan exempelvis befinna sig i en desperat situation *och* vara missbrukare. Resultaten anger vad den utsatte *i första hand* uppfattat som utmärkande för påverkaren och dennes motiv.

Bilden av påverkaren

Enkätresultaten visar att den typiske påverkaren är en klient. Det gäller Migrationsverket såväl som övriga myndigheter i studien. Otillåten påverkan mot myndighetspersoner (Brå 2016:13). Över tre fjärdedelar av de Migrationsverksanställda som anger att de varit föremål för påverkansförsök svarar att en klient legat bakom. I övriga fall är påverkaren oftast en anhörig till någon som berörs av ett ärende. Detta gäller alla påverkansformer förutom otillbörliga erbjudanden, där affärsrelationer med tjänsteanknytning står för 11 procent av fallen.

Enkätresultaten visar också att den absolut största delen av de försök till otillåten påverkan som Migrationsverkets personal utsätts för tycks ha sin bakgrund i olika former av psykiskt lidande hos de sökande. Det överlägset vanligaste svaret på frågan om vad som i huvudsak utmärkte påverkaren är att det var en person i en desperat situation, och i andra hand en person med psykisk störning. Migrationsverket utmärker sig tillsammans med exempelvis Kronofogden och Försäkringskassan på denna punkt (se Brå 2016:13).

Att många av händelserna uppfattas ha sin grund i desperation och psykisk störning är knappast förvånande, med tanke på den typ av beslut som Migrationsverket fattar. Många av våra intervjupersoner konstaterar att de sökande ofta är desperata eller mår psykiskt dåligt helt enkelt för att de befinner sig i en mycket svår livssituation. Många av de sökande bär på traumatiska erfarenheter. Deras omständigheter i Sverige kan dessutom vara mycket psykiskt slitsamma. En återkommande tematik i intervju svaren handlar exempelvis om människor som är åtskilda från familjemedlemmar, i synnerhet barn. Så här säger en enhetschef på en tillståndsenhet om den desperation i allmänhet som anställda på Migrationsverket ofta möter:

Det är en sådan oro som bor i de människorna. En efter en dör ju familjemedlemmarna i hemlandet. Och de blir mer och mer desperata. Och det är väldigt svårt att hela tiden ta de mötena. Man tänker på sig själv – de har barn men jag har ju också barn i ungefär samma ålder. Nu har en av dem dött där, för återföreningen tog så lång tid. Det är en tragedi och katastrof.

Ett problem när vi försöker skapa oss en bild av hur desperation och annan psykologisk problematik kan ta sig uttryck i otillåten påverkan är svårigheten att precisera begreppen desperation och psykisk störning. Det är troligtvis mycket ovanligt att påverkarna i klinisk mening lider av en psykisk störning som dessutom är känd av respondenten. I det följande behandlas därför begreppen desperation och psykisk störning snarare som poler i ett kontinuum av psykiskt lidande eller ohälsa.

Trakasserier, hot och våld – desperata situationer och psykisk ohälsa

Den dominerade roll som desperation och psykisk ohälsa spelar i otillåten påverkan mot Migrationsverket syns allra tydligast för de vanligaste påverkansformerna, trakasserier och hot.

Tabell 12. Vad som främst kännetecknade påverkaren, enligt de som utsatts för trakasserier. Endast de vanligaste svarsalternativen redovisas. Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Person i desperat situation	854	67
Person med psykisk störning	110	9
Upprörd medborgare	57	4
Rättshaverist	34	3
Annat	69	5
Vet inte	61	5

Tabell 13. Vad som främst kännetecknade påverkaren, enligt de som utsatts för hot. Endast de vanligaste svarsalternativen redovisas. Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Person i desperat situation	313	63
Person med psykisk störning	63	13
Missbrukare	15	3
Rättshaverist	12	2
Upprörd medborgare	11	2
Enskild kriminell	10	2
Annat	20	4
Vet inte	23	5

Enligt de utsatta är det alltså personer som de uppfattat som desperata eller lida av psykisk störning som tillsammans står för nära 80 procent av både trakasserierna och hoten. För hoten ligger tyngdpunkten något mer på psykisk störning. Det är rimligt att anta att det åtminstone till viss del speglar det faktum att hot ofta upplevs som konkretare eller mer normbrytande än trakasserier, och att den utsatte därmed är mer benägen att tolka påverkansförsöket som ett uttryck för en allvarligare psykologisk situation.

Enligt intervjuerna står personer i desperata situationer eller med psykisk störning bakom inte minst de mest vardagliga typerna av påverkansförsök, som försök att få förtur, genom att exempelvis ringa en handläggare extremt mycket, eller kontakter med tjänstemän utanför deras arbetsplats, via exempelvis privat telefon eller sociala medier. En annan typisk situation är möten där negativa besked förmedlats – det kan vara alltifrån avslag till information om att man får återkomma med sitt ärende imorgon – och där den sökande svarar med personliga påhopp eller okvädningsord.

Både fritextsvar och intervjuer pekar också på att påverkansförsök av den här typen ibland har karaktären av ett försök att

uttrycka desperation snarare än ett försök att faktiskt inverka på beslutsprocessen. Så här berättar en intervjuperson om en sådan situation:

Den här mannen plockade fram en sådan här vanlig vattenflaska. Han darrade som sjutton. Vi trodde han skulle dricka vatten. Så skruvade han av korken. Då skrek tolken som satt bredvid, "Åh! Det är bensin!" för det kom en doft. Så tog han fram en cigarettändare och satt så. Det var aldrig mer, utan det var mer bara hans sätt att desperat säga att "jag orkar inte med den här situationen".

I enkätens fritextfält uttrycker flera utsatta, på liknande sätt, att de tolkat påverkansförsöket som att det mest handlat om att understryka den egna situationens allvar. Den praktiska skillnaden mellan detta och ett mer överlagt försök kan tyckas hårfin, men den kan ändå vara värd att nämna eftersom den kan vara av betydelse för hur incidenter kan förbyggas eller hanteras.

Om vi tittar närmare på dels vad de utsatta uppfattat för motiv, dels i vilken mån samma personer återkommande försöker påverka, stärks bilden av att trakasserier och hot oftast handlar om desperation eller psykisk ohälsa som kommer till uttryck i stunden. Det motiv som uppfattas som vanligast för både trakasserier (73 procent) och hot (75 procent) är att man vill åstadkomma någon typ av aktivitet. Flera intervjupersoner trycker på att det relativt ofta inte handlar om själva utfallet i ärendet utan att man vill ha sitt beslut snabbare. Denna bild bekräftas också av en uppföljningsfråga i enkäten. På frågan om vad påverkaren ville att den utsatte skulle göra svarade 44 procent av de som utsatts för trakasserier, och 50 procent av de som utsatts för hot, att man ville ändra utfallet i ärendet, medan 37 respektive 30 procent svarade att det i första hand handlade om att påverkaren ville ges företräde. Siffrorna för företräde är högre för Migrationsverket än för de andra myndigheterna i undersökningen (endast a-kassorna ligger i paritet; se Brå 2016:13), vilket troligen speglar inte minst Migrationsverkets långa väntetider.

Tabell 14. Vad som främst kännetecknade påverkaren, enligt de som utsatts för våld. Endast de vanligaste svarsalternativen redovisas. Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Person i desperat situation	40	56
Person med psykisk störning	15	21
Missbrukare	8	11
Annat	4	6

När vi går över till våldsincidenter, som ju är betydligt ovanligare, förstärks tonvikten på psykisk störning ytterligare något. Den största skillnaden gentemot trakasserier och hot är annars att andelen missbrukare ökar markant för våldsincidenterna.

Utifrån intervjuer och rapporterade incidenter kan vi sluta oss till att en del av dessa fall handlar om att personal utsätts för fysiskt våld och eventuellt kommer till skada i samband med att man går emellan i ett bråk eller försöker stoppa ett rymningsförsök från ett förvar. I ett typiskt fall som också polisanmälts har en sökande blivit upprörd över att inte kunna få ut förväntad ekonomisk ersättning. Gärningspersonen tog sig in bakom receptionen och skadade, i samband med att en dörr forcerades, en tjänstemans knä. Våld som ett medvetet medel för att uppnå ett visst syfte är mycket ovanligt, såvitt vi kan se i materialet. Detta ligger också i linje med tidigare forskning, som visat att påverkare mycket sällan utövar våld som en uttänkt, medveten strategi (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Calhoun 1998).

Den högre förekomsten av psykisk störning och missbruk i fallen av våld tycks också slå igenom när det gäller motivet för våld. Här är det betydligt färre än vid trakasserier och hot som svarat att påverkansförsöket haft ett tydligt syfte, som exempelvis att åstadkomma aktivitet (40 procent) eller passivitet (5 procent), och betydligt fler som svarat ”allmän påverkan” (19 procent). Många har också svarat att de inte vet vad syftet kan ha varit (18 procent), vilket också antyder att våldet mer sällan än trakasserier och hoten är instrumentellt till sin karaktär.

Bakgrund till desperation och psykisk ohälsa

Bakom desperation och psykisk ohälsa ligger givetvis ofta en generell problematik, med kanske traumatiska händelser eller svåra nuvarande livsomständigheter, som inte kan belysas utifrån den här studiens material. Många av våra intervjupersoner har dock inblick i mer specifika bidragande faktorer som är värda att ta upp.

Att de långa väntetiderna hos Migrationsverket genererar mycket desperation hos de sökande råder det i princip enighet om i de intervjuer vi genomfört. Många intervjupersoner har också uttryckt oro för vad det snabbt ökande söktrycket kommer att medföra i termer av ytterligare väntetider och frustration. Vissa intervjupersoner pekar också ut mer specifika aspekter av mottagningssystemet som kan bidra till att skapa frustration hos de sökande. En chef för en enhet som arbetar med återvändande menar exempelvis att onödiga fördröjningar, i det här fallet för den som drar tillbaka sin asylansökan, kan vara särskilt problematiska:

En del av våra hotsituationer har handlat om vår korkade byråkrati, när det gäller människor som väljer att ta tillbaka sin asylansökan och vill komma hem så fort som bara möjligt. Då ska asylenheterna skriva ett beslut om detta. Tar det lång tid blir vi lika galna som den sökande, nästan.

Intervjuerna visar också tydligt att potentiella frustrationsmoment kan variera kraftigt mellan olika delar av organisationen. En beslutsfattare på en tillståndsenhet menar exempelvis att felaktigt angivna väntetider på hemsidan skapar särskilda problem.

En risk, som flera intervjupersoner tagit upp, är att den sökande i ansökningsprocessen kan ges felaktiga eller oralistiska förväntningar eller förhoppningar, som sedan grusas. En intervjuperson, som tidigare arbetat som handläggare och som nu arbetar på en stödenhet, menar exempelvis att handläggare som försöker knyta an till sökande genom att vara uppmuntrande och positiva kan skapa onödiga spänningar.

Hellre att någon blir lite upprörd än får falska förhoppningar. Det ser ju vi i dag där jag jobbar, när jag ser sista skedet av ärendet och tänker, men vad är det som tagit sex månader? De är de här jobbiga samtalen, ja, hon har faktiskt en bebis som är två månader, och hon ska ju till läkare i slutet av november. Och då informerar man om något som kanske inte riktigt är aktuellt i det här ärendet. Bara för att ge lite hopp. Det är inget tjänstefel så. Men så går det två månader och så har personen försökt och får ändå nej.

En beslutsfattare på en asylenhet beskriver på ett liknande sätt hur konflikter i mötet med de sökande kan förebyggas genom att man är ”tydlig under utredningens gång, vart det barkar”. Beslutsfattaren menar också, i likhet med intervjupersonen ovan, att sådan tydlighet saknas i många fall och att det ibland skapar onödiga konflikter.

Den här typen av konkreta frustrationsmoment i ansökningsprocessens sätter också fingret på en mer generell problematik, nämligen att det troligtvis är svårt att på allvar mildra desperation och psykisk ohälsa i mottagningssystemet utan att förändra den sökandes situation på mer grundläggande sätt.

Denna aspekt av problemet ligger delvis utanför den här studiens räckvidd, men det finns en del forskning på området som kan vara värd att nämna i korthet. En studie fann exempelvis att situationen för sökande i Sverige är en starkt bidragande orsak till psykisk stress och ohälsa (Sundquist m.fl. 2000). Faktorer som låg känsla av sammanhang, låg kunskap om Sverige, låg känsla av kontroll över den egna tillvaron och ekonomiska svårigheter under asylprövningsperioden korrelerade starkare med psykisk

stress och ohälsa än exempelvis utsatthet för våld före flykten till Sverige.

En kvalitativt orienterad studie av asylsökandes tillvaro ger ytterligare inblick i väntandets nedbrytande effekter (Brekke 2004). Särskilt problematisk är, enligt Brekke, den tvetydighet som karakteriserar den asylsökandes väntan. Fast mellan två inkompatibla framtidsscenarioer upplever många asylsökande att livet är satt på paus. Inför en eventuell förestående avvisning kan det till exempel vara svårt att motivera sig att studera svenska. På motsvarande sätt undermineras banden till det tidigare hemlandet av den eventuella möjligheten att få stanna. Medan vissa av Brekkes informanter väljer att sätta fokus på en av dessa möjligheter, får de flesta svårt att agera i enlighet med såväl den ena som den andra – de blir vad Brekke kallar ”väntare”. Brekke menar också att tvetydigheten i de asylsökandes vardag förstärks av den ”dubbla policy” som staten tillämpar i relation till de asylsökande, där både försiktig integration och förberedelse för återvändande ska stimuleras.

I viss mån kan man kanske säga att de problem som dessa studier identifierar är oundvikliga, men det betyder inte nödvändigtvis att deras effekter inte kan mildras. I förlängningen skulle det troligtvis också leda till mindre utsatthet för Migrationsverket och dess personal. Brekke menar bland annat att arbetet med att korta väntetiderna bör kompletteras med ansträngningar för att öka transparensen i systemet, eftersom det är just osäkerhet och upplevd godtycklighet som gör väntan så nedbrytande för många sökande. Det ligger också väl i linje med de intervjuvar som citerades ovan, som gjorde gällande att till synes ”onödig” väntan, eller oklar kommunikation kring väntan och möjligheter kan vara särskilt svår att hantera.

Skadegörelse – desperation och extremism

Personer i desperation och psykisk ohälsa är också de som vanligtvis ligger bakom skadegörelse, men här ser ändå grundmönstret lite annorlunda ut. Personer i desperata situationer står för mindre än hälften av fallen, medan psykisk störning ligger i paritet med siffran för hot. Sammanlagt handlar det om 46 procent av fallen. Den stora skillnaden gentemot trakasserier, hot och våld är att utomstående extremister, främst på vänsterkanten, ligger bakom knappt femton procent av fallen av skadegörelse. Enkätresultaten stämmer på denna punkt också väl med de polis-anmälningar vi har gått igenom. Av hundra polisanmälningar under 2013–2014 handlade 64 stycken om skadegörelse. Av dessa

är det i sin tur cirka 12 fall där motiven tycks ha varit politiska till sin natur, alla till synes vänsterorienterade.¹⁷

Tabell 15. Vad som främst kännetecknade påverkaren, enligt de som utsatts för skadegörelse. Endast de vanligaste svarsalternativen redovisas. Andel i procent och antal.

	Antal	Andel
Person i desperat situation	81	41
Person med psykisk störning	20	10
Vänsterextremist	23	12
Annan aktivistorganisation	11	6
Upprörd medborgare	7	4
Annat	9	5
Vet inte	33	17

De fall av skadegörelse som orsakats av personer i desperat situation eller med psykisk störning följer i mångt och mycket det mönster vi sett ovan. Intervjuerna visar att det ofta handlar om situationer där sökande får negativa nyheter eller avvisas, och reagerar med att slå sönder inredning i receptioner eller besöksrum. Mönstret varierar dock i olika delar av organisationen. På förvaren är det till exempel inte ovanligt att skadegörelse riktas mot det egna rummet eller uppehållsrum i protest, eller att skador på lokaler uppkommer i samband med rymningsförsök. Man kan diskutera om detta bör falla in under begreppet otilllåten påverkan. Men det är troligt att enkätfrågorna har fångat upp sådana fall.

De politiska aktivister som, främst genom skadegörelse, försöker påverka Migrationsverket, vet vi egentligen ganska lite om. Migrationsverkets personal kommer sällan i direkt kontakt med dem – det typiska är snarare att de bara konfronteras med resultatet av deras verksamhet när de kommer till jobbet på morgonen – och det är dessutom sällsynt att polisens utredningar ger något substantiellt. De övergripande motiven bakom skadegörelsen kommer dock ofta till uttryck i själva skadegörelsen. Ett vanligt scenario är att exempelvis sönderslagna rutor kombineras med klottrade slagord i stil med ”era avslag dödar” eller ”mördare”. Att högerextremister – som kan tänkas ha lika starka invändningar mot Migrationsverkets uppdrag som vänsteraktivister, men av diametralt motsatta skäl – står bakom så pass få fall, hänger troligen samman med att de i högre grad riktar sin ilska mot boenden och andra delar av verksamheten, som inte drivs av Migrationsverket.

¹⁷ Eftersom mycket få gärningspersoner döms eller åtalas, och det inte alltid är uppenbart vad motivet till skadegörelsen varit, är det omöjligt att ge en exakt siffra.

Vad som i enkätsvaren avses med ”annan aktivistorganisation” vet vi inte riktigt, och varken enkätens fritextsvar eller intervjuer ger någon egentlig vägledning. Det troligaste är dock att den relativt höga siffran i alla fall delvis speglar det faktum att höger-vänster-skalan inte är alldeles otvetydig, i relation till de politiska frågor vi här har att göra med. Man kan vara både för och emot invandring utan att identifiera sig, eller identifieras av andra, som ”vänster” eller ”höger” i någon mer generell betydelse. Det gäller kanske i synnerhet lokal aktivism, som inte nödvändigtvis grundas i någon systematisk ideologi. Det troligaste är att siffrorna speglar denna trubbighet i enkätalternativen snarare än en unik typ av aktivism.

Otillbörliga erbjudanden – desperation, företagare och leverantörer

En person i en desperat situation är den vanligaste påverkaren även när det gäller otillbörliga erbjudanden, men i dessa fall ligger frekvensen på klart mindre än hälften av fallen (35 procent), vilket framgår av tabell 16. Företagare och leverantörer står för tillsammans 21 procent av fallen, vilket är betydligt mer än för övriga påverkansformer.

Tabell 16. Vad som främst kännetecknade påverkaren, enligt de som utsatts för otillbörliga erbjudanden. Endast de vanligaste svarsalternativen redovisas. Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Person i desperat situation	69	35
Företagare	18	9
Leverantör	23	12
Annat	40	20
Vet inte	40	20

Alternativ med färre än fyra svaranden har uteslutits ur tabellen.

Som vi redan varit inne på rapporterar fler respondenter vid Migrationsverket än vid andra myndigheter att de utsatts för otillbörliga erbjudanden (inklusive vänskapserbjudanden). En stor del av de otillbörliga erbjudanden som inkommer av mycket ringa värde. Flera intervjupersoner har nämnt att deras chefer är noga med att upprätthålla ”nolltolerans” kring erbjudanden, vilket gör det sannolikt att sådana ringa erbjudanden i någon mån också avspeglas i våra siffror. Men som redan nämnts finns också fall där sökanden eller förvarstagna erbjudit betydligt större summor.

En del av Migrationsverkets verksamhet som, utifrån intervjuerna att döma, sticker ut lite när det gäller otillbörliga erbjudanden, är förvaren. Här sitter personer som närmast per definition

befinner sig i en desperat situation: de motsätter sig utvisning och hålls mot sin vilja. Flera av de anställda vi intervjuade på förvar hade fått erbjudanden i tiotusen kronorsklassen för att hjälpa någon att rymma. Erbjudandena anspelade också i flera fall dessutom på gemensamma faktorer som härstamning eller språktillhörighet. Även handläggning av arbetstillstånd anses av flera intervjupersoner vara en uppgift som är särskilt utsatt när det gäller erbjudanden. Det handlar då främst om företagare som har ekonomiska motiv att muta sig till ett positivt beslut eller snabbare handläggning.

Ytterligare en typ av påverkare som kan rymmas inom företags- eller leverantörskategorin är företag som är inblandade i upphandling. Flera intervjupersoner har pekat på det ökande antalet upphandlingar som en riskfaktor. Sju procent av de som angett att de fått otillbörliga erbjudanden bedömer att motivet var att påverka en upphandlingsprocess. En upphandlingsexpert vi intervjuat menar att just upphandlingsenheten inte är utsatt, och förklarar det med att företagare inser att de inte har något att vinna på att försöka muta dem, inte minst eftersom det ofta är temporärt engagerade kravställare som utformar upphandlingskriterierna.

Möjligen, menade upphandlingsexperten, finns andra mer lokalt förankrade funktioner som kan vara mer intressanta att försöka påverka. Det kan exempelvis handla om de som beslutar om eller lägger beställningar inom de ramavtal som upphandlingsenheten tecknar. I materialet finns en polisanmälan, som i och för sig inte gällde ett erbjudande utan trakasseri eller hot, men som ändå belyser den här typen av situation och påverkare. Påverkaren i det fallet är en lokal företagare som driver boenden och som bland annat är missnöjd med beläggningsgraden och kräver full beläggning. I en incidentrapport om den polisanmälda händelsen sägs bland annat att företagaren genom att kontakta fördelningshandläggare och lokala chefer fått igenom sina krav och att detta dessutom ställt till det för den verkställande personalen.

Att sammanlagt 40 procent har svarat ”annat” eller ”vet inte” på frågan om vem som ligger bakom otillbörliga erbjudanden är också intressant. Även här ger intervjuerna viss vägledning. Dels är det enligt intervjupersoner och seminariedeltagare inte ovanligt att mindre gåvor lämnas eller inkommer till Migrationsverket utan någon avsändare. Om sådana anonyma gåvor egentligen bör klassas som en form av påverkansförsök är väl i och för sig diskutabelt, men det verkar troligt att det är detta som delvis slår igenom i siffrorna. Denna tolkning stämmer också väl med det faktum att 5 respektive 10 procent av de svarande svarat ”annat” eller ”vet inte” på frågan om vad påverkaren ville uppnå, samt att 29 respektive 21 procent av dem svarade ”annat” eller

”oklart” på frågan om vad påverkaren ville att den utsatte skulle göra. Ytterligare en sak som framkommer i intervjuerna är att det inte är ovanligt att gåvor lämnas efter beslut som en sorts tacksamhetsbetygelser. Denna typ av gåvor ger troligen utslag dels på svarsalternativet ”annat” på frågan om typ av påverkare, och dels på frågan om vad påverkan ville uppnå, där 30 procent av de som fått erbjudanden svarat ”framtida fördelar”.

De höga siffrorna för ”annat” och ”vet inte” kan också ha en delvis annan förklaring, som framkommit främst i intervjuer och referensgruppsseminarier. Många intervjupersoner har framfört ”kulturella skillnader” eller andra vanor och förväntningar i relation till stat och andra auktoriteter, som en möjlig förklaring till Migrationsverkets höga siffror för otillbörliga erbjudanden. Att ”korruption” och korrupt beteende definieras på olika sätt i olika samhällen, sociala sammanhang eller situationer är välkänt (se exempelvis Haller och Shore 2005), men i vilken grad detta kan påverka Migrationsverkets utsatthet för otillbörliga erbjudanden är svårt att veta utan mer riktad forskning. En alternativ, eller kompletterande, förklaring kan snarare vara att påverkare inte känner till att mutor sällan accepteras i Sverige (Brå 2007:21).

Konsekvenser

Konsekvenserna av försök till otillåten påverkan mot Migrationsverket är av flera olika typer. För det första kan enskilda ärendens utgång påverkas. Det kan ske dels genom att påverkansförsöket faktiskt lyckas och fullbordas, men också mer indirekt genom att handlägningsprocessen på ett eller annat vis påverkas. Påverkansförsöken kan också få konsekvenser för den utsatte tjänstemannens arbetsmiljö, hälsa eller privatliv. Det samlade tryck som påverkansförsöken tillsammans utgör får dessutom konsekvenser både för enskilda tjänstemän och för Migrationsverket i stort. Dessa olika typer av konsekvenser beskrivs och diskuteras i detta kapitel.

Generellt kan man konstatera att ungefär hälften av de som utsätts för otillåten påverkan inte rapporterar några konsekvenser i enkäten. Detta stämmer också väl både med tidigare forskning och med den större undersökning om otillåten påverkan som publiceras parallellt med denna (Brå 2016:13).

Arbetsmiljö, privatliv och hälsa

En övergripande bild av konsekvenserna för den enskilde tjänstemannen ges av svaren på en enkätfråga som berör vad de utsatta personerna upplevt som följd av påverkansförsöket. Bland svarsalternativen finns både sådant som berör den utsattes arbetsmiljö, privatliv och hälsa och sådant som avser själva tjänsteutövningen. För tydlighetens skull presenteras svaralternativen som berör arbetsmiljö, privatliv och hälsa separat från de som berör tjänsteutövningen, även om de olika aspekterna i realiteten givetvis influerar varandra. Värt att notera är att antalet utsatta för de olika påverkansformerna varierar kraftigt.

Knappt tre procent av de utsatts för trakasseri, och något fler av de som utsatts för skadegörelse och våld, uppger att de varit sjuk-skrivna eller arbetsbefriade med lön till följd av det inträffade. Man får komma ihåg att utsatta som varit långtidssjukskrivna när enkäten genomfördes sannolikt inte svarat. Migrationsverket

Tabell 17. Följder för privatliv och hälsa. Andel av de utsatta för respektive påverkansform. Andel i procent.

	Tra- kasseri	Hot	Våld	Skade- görelse
Har du någon gång, under de senaste 18 månaderna, till följd av otillåten påverkan:				
Varit sjukskriven eller arbetsbefriad med lön från ditt arbete?				
Aldrig	98	98	91	96
En gång	2	2	6	3
Flera gånger	1	0,4	3	2
Övervägt att byta arbete eller sluta med ditt uppdrag?				
Aldrig	77	73	71	78
En gång	9	10	9	9
Flera gånger	14	17	21	12
Ändrat ditt beteende i privatlivet?				
Aldrig	73	68	76	78
En gång	10	11	3	6
Flera gånger	17	21	21	16
Uppstod fysisk skada som krävde behandling (gäller enbart utsatta för våld)?				
Ja, behandlades på sjukhus och fick även stanna där ett tag			3	
Ja, behandlades av läkare/tandläkare och fick gå hem direkt efteråt			6	
Nej, behövde inte behandlas av läkare eller tandläkare			87	
Vet inte			4	

Värt att notera är att en person kan ha övervägt konsekvenser till följd av utsatthet för fler påverkansformer än en.

har också hög personalomsättning, och man kan anta att de som varit sjukskrivna eller arbetsbefriade också hör till dem som med större sannolikhet slutar. Här finns alltså troligen ett mörkertal.

Personalomsättningen speglas möjligen också i att knappt en fjärdedel (sammanlagt 23 procent) av de utsatta uppger att de övervägt att byta arbete eller uppdrag på grund av påverkansförsök. Här ligger Migrationsverket relativt högt i jämförelse med många andra myndigheter, men exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ligger ännu högre (Brå 2016:13). De flesta som övervägt att sluta – cirka 15 procent av det totala antalet utsatta – har också uppgett att de övervägt det flera gånger. Det kan tyda på att det i hög grad är den generella situationen, snarare än ett enskilt påverkansförsök, som upplevs som det stora problemet.

En relativt stor andel av de utsatta rapporterar också att de ändrat sitt beteende i privatlivet till följd av påverkansförsök. I jämförelse med övriga myndigheter ligger Migrationsverket relativt högt (se Brå 2016:13). Både fritext- och intervjusvar ger inblick i vad detta kan handla om, exempelvis att skaffa hemligt

telefonnummer för att undvika jobbrelaterade påringningar, att ändra hur man tar sig till och från arbetet för att undvika att stöta på sökanden, samt att undvika eller ändra sin användning av sociala medier.

I dagens samhälle är det relativt enkelt att ta reda på någons bostadsadress, telefonnummer eller annan information via sociala medier. De myndighetspersoner som blivit kontaktade privat, via telefon, brev, e-post eller sociala medier, ställs inför det faktum att det finns uppgifter att få tag på om den egna personen. Flerparten av de personer vi intervjuat, och en del av de som lämnat fritextsvar via enkäten, har självmant tagit bort kontaktuppgifter på sökmotorer på internet. En del har valt att bli mer restriktiva med sociala medier. Man gör profiler och information mer svår-tillgänglig. En del uppgifter går i praktiken inte att få bort från internet, eftersom informationen hämtas från folkbokföring etc. En del av de intervjuade personer vi pratat med efterlyser möjligheten att få skyddade personuppgifter en tid, eftersom de upplevt de privata kontakterna som särskilt obehagliga, något som kan vara möjligt att få om det finns en konkret hotbild mot personen.

Att ändra sitt beteende i privatlivet kan också handla om att man blir påverkad i sitt sätt att tänka eller reagera i vardagliga situationer. Så här berättar en handläggare som utsatts för hot:

Just för att det här är en liten stad. Jag jobbar och bor här. Och hon (den sökande) kan ju lätt kolla upp var jag bor någonstans. Jag kom på mig själv ibland när jag gick ut i trapphuset på väg till jobbet ... Tänkte tanken, att tänk om hon står där. Inte så att jag trodde hon skulle komma och faktiskt döda mig eller någonting. Men bara att komma och leta upp mig eller något. Att vilja mig något. Ett obehag i det.

Ett annat tema som berör privatlivet och som återkommer i flera intervjuer handlar om att dra sig för att berätta för andra om sin arbetsplats. Skälet till det tycks dock ofta snarare ha att göra med det samlade tryck som man upplever finns mot arbetsplatsen, och flera intervjuade personer talar om hur tröttsamt det kan bli att ofta konfronteras med kritik. Detta ska förstås inte blandas ihop med otillåten påverkan, men det kan icke desto mindre vara relevant för att förstå hur verkliga påverkansförsök kan påverka den utsatte. Det kan trots det vara relevant för att förstå i vilken situation vissa tjänstemän befinner sig, när ett påverkansförsök inträffar. Det är rimligt att tro att den som känner att den arbetar på en kritiserad arbetsplats har närmare till att sluta än den som i övrigt är nöjd.

Tjänsteutövning

En angelägen fråga är i vilken mån Migrationsverkets myndighetsutövning faktiskt påverkas av de försök dess anställda utsätts för. Från uppmärksammade rättsfall och referensgruppsseminarier vet vi att det har förekommit avsteg från regelverk vid exempelvis beslut om uppehållstillstånd. Det är förstås svårt att mäta hur vanligt det är att myndighetsutövningen komprometteras, dels för att ämnet är känsligt och man kan anta att respondenter drar sig för att svara att de begått tjänstefel eller i extremfall kanske även brott, dels för att det i vissa fall kan vara oklart precis vad som utgör faktisk påverkan. Enkätresultaten angående faktisk påverkan måste tolkas mot bakgrund av detta.

Direkta och indirekta konsekvenser

Enkätfrågan om konsekvenser av påverkansförsök innehåller tre svarsalternativ som är särskilt relevanta i det här sammanhanget: att man tvekat inför beslut, att man undvikit arbetsuppgifter och att man blivit påverkad i sitt agerande.

Tabell 18. Följder för tjänsteutövningen. Andel av de utsatta för respektive påverkansform. Andel i procent.

	Tra- kasseri	Hot	Våld	Skade- görelse
Har du någon gång, under de senaste 18 månaderna, till följd av otillåten påverkan:				
Tvekat inför en åtgärd eller ett beslut i ditt arbete?				
Aldrig	86	87	88	92
En gång	8	7	3	5
Flera gånger	6	6	9	4
Undvikit ett arbetsområde eller en arbetsuppgift?				
Aldrig	85	80	87	85
En gång	9	11	2	7
Flera gånger	7	9	12	8
Blivit påverkad i ditt agerande eller beslutsfattande på ett sådant sätt att tjänsteutövningen skulle kunna ifrågasättas?				
Aldrig	98	98	96	99
En gång	1	1	1	1
Flera gånger	1	1	3	0

Värt att lägga till är att det är få som svarat ”en gång” eller ”flera gånger” på flera alternativ. Sammantaget är det ungefär en fjärdedel av de utsatta som angett att de någon gång tvekat inför ett beslut, undvikit ett arbetsområde eller arbetsuppgift eller agerat på ett tveksamt sätt.

Det är genomgående få som svarar att de till följd av påverkansförsök blivit påverkade i sitt agerande eller beslutsfattande på ett sådant sätt att tjänsteutövningen skulle kunna ifrågasättas. Med små variationer mellan de olika påverkansformerna handlar det om ungefär två procent av de utsatta som rapporterar att de agerat på ett tveksamt sätt. Det är i och för sig en liten andel, men för trakasserier, den vanligaste påverkansformen, blir det ändå ungefär 25 personer. Sammanlagt för alla påverkansformer handlar det om ungefär 40 respondenter som svarat att de agerat tveksamt. Intressant att notera är att en nästan lika stor andel har svarat att man agerat på ett tveksamt sätt flera gånger som att man bara gjort det vid ett tillfälle. Siffran 40 motsvarar alltså fler – minst 60 – enskilda incidenter eller ärenden där tjänsteutövningen möjligen kan ifrågasättas, men exakt hur många vet vi inte.

Exakt var gränsen går för vad som kan ifrågasättas är förstået också svårt att säga, och i det följande ges flera exempel som kan diskuteras. Enkäten tyder också på att det inte är ovanligt att påverkansförsök kan introducera en osäkerhetskänsla i beslutsprocessen. Sammanlagt runt 10 procent svarar att de tvekat inför åtgärd eller beslut till följd av påverkansförsök. En intervjuerson som arbetar på en tillståndsenhet beskriver effekterna av att ha utsatts för personliga påhopp av en sökande så här:

Så nästa gång jag får ett liknande ärende blir det ju att det påverkar ... "Företaget kanske ändå har tillräckligt bra ekonomi?" Att jag ifrågasätter min kunskap, fast ... Jag vet ju egentligen. Känslan var väldigt tydlig, att jag ifrågasatte mig själv mycket mer än vad jag hade gjort veckan innan telefonsamtalet kom.

Osäkerhet behöver inte resultera i ändrade beslut – i det här fallet finns exempelvis inget som tyder på det. Men att börja tvivla på sin kunskap eller sitt omdöme kan få den effekten, oavsett om man själv märker det eller inte. Citatet pekar också på att påverkan i så fall kan vara indirekt; även om tjänstemannen inte låter sig påverkas i det aktuella fallet, kan yrkesutövningen på längre sikt påverkas. Då kan man kanske inte tala om faktiskt påverkan, men väl om indirekt påverkan i mer generell bemärkelse.

Enkäten innehåller också en fråga, snarlik den som just redovisats, som belyser indirekta konsekvenser som kan utgöra själv-censur. Frågan, som ställts till alla respondenter oavsett om de varit utsatta eller inte, handlar om vad man gjort för att undvika otillåten påverkan. Här blandas svarsalternativ som är att betrakta som legitimt förebyggande arbete – att man exempelvis bytt lokal eller tagit hjälp av en kollega – med sådant som kan tangera själv-censur – exempelvis att låta ett ärende ligga tills det blir för

gammalt, eller utföra en kontroll/granskning ytligare än vanligt. Det förebyggande arbetet återkommer vi till i nästa kapitel; här fokuserar vi på de svarsalternativ som kan sägas utgöra en form av indirekt påverkan.

Tabell 19. Vidtagna åtgärder för att undvika otillåten påverkan. Fråga ställd till samtliga respondenter. Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Ändrat ett beslut	3	0,1
Prioriterat ett ärende	219	7
Inte genomfört en kontroll/granskning	7	0,2
Genomfört en kontroll/granskning, men ytligare än vanligt	21	1
Låtit ett ärende ligga tills det blivit för gammalt	9	0,3

Samma person kan ha angett flera alternativ och förekomma flera gånger i tabellen

Återigen är det genomgående få som tycks ändra sin yrkesutövning, eller i alla fall som är medvetna om att de gör det. Som jämförelse kan nämnas att den största andelen av de svarande (65 procent) inte har vidtagit någon åtgärd, men då ska man komma ihåg att även de som inte utsatts ingår i populationen. Den åtgärd som flest angett att de vidtagit för att undvika otillåten påverkan (7 procent) är att prioritera ett ärende. Skillnaderna är små mellan de som är utsatta och inte utsatta.

Mer sällan väljer den anställde att genomföra en kontroll eller granskning ytligare än vanligt. I mycket sällsynta fall väljer den anställde att avstå från en kontroll eller granskning eller låta ett ärende ligga tills det blivit för gammalt.

Mindre beslut

Hur allvarliga de överträdelse som inträffat varit eller hur de gått till säger enkäten inte särskilt mycket om. Från intervjuerna vet vi att en del av de överträdelse, tveksamheter eller rutinbrott som inträffar på Migrationsverket rör de många relativt små beslut som tjänstemän på Migrationsverket fattar på mer eller mindre daglig basis. Sådana beslut är ofta i lägre grad formaliserade, kontrolleras mindre, och har mindre allvarliga konsekvenser. Det kan mycket väl vara så att en del av de (minst) 60 rapporterade fallen av tveksamt agerande inträffat i samband med sådana mindre beslut. Men intervjuerna antyder å andra sidan också att underrapporteringen kan vara särskilt stor när det gäller dem, eftersom de inte alltid ses som otillåtna och därmed kanske inte heller rapporterats i enkäten.

En sak som kan påverkas är exempelvis prioritering av ärenden. Som framgick ovan svarar 7 procent av enkätrespondenterna att man prioriterat ärenden för att undvika otillåten påverkan.

Detta är en jämförelsevis stor andel – bara andelen hos IF-metalls arbetslöshetskassa är högre (Brå 2016: 13). Att det på många håll i Migrationsverkets verksamheter är möjligt att tjata sig till snabba handläggning framstår i många av intervjuerna närmast som en självklarhet. Så här berättar en enhetschef:

Vi hade någon som ringde alla hela tiden, och inte bara mig. Utan ringde mig och min chef ... När de börjar ringa hem till mig på kvällarna tänkte jag att, nej, nu är det nog. Nu får vi avgöra det här ärendet. Jag tycker inte om att fast-tracka som den här kvinnan. Jag tycker det är helt fel. Det är helt mot mina principer. Man ska följa den här förvaltningsgången. Och att göra det är i sig ett sätt att minska risken för otillåten påverkan. Att man gör saker i den ordningen som de kommit in, eller i det stadiet man är i. Att man inte avviker från den normala hanteringen.

Den ambivalens som präglar citatet är typiskt. Flera intervju-personer är oklara över exakt vilken status det anses ha att ge förtur till någon som är besvärlig. Är det bara något som görs, trots att det inte är rätt, eller handlar det om en nödvändig men inofficiell policy? Flera intervju-personer talar i det här sammanhanget om en sorts omöjlig ekvation som man som handläggare eller beslutsfattare är satt att lösa. Man ska egentligen inte kunna påverka handläggningstiden, men om en sökande exempelvis ringer så pass ofta att det går ut inte bara över den som tar emot samtalen utan även över andra ärenden hamnar saken i ett annat ljus. Kanske måste man i sådana fall prioritera om för att inte äventyra andras ärenden? Samtidigt kan man inte sätta förtur i system eller göra möjligheten explicit, eftersom man då uppmunt- rar trakasserier och alltså potentiellt kan förvärra problemen.

Myndigheten betalar ut vissa ersättningar till sökande av relativt ringa värde. Detta är ett område där det kan uppstå en spänning mellan att upprätthålla rutiner och att undvika problem och upp- ståndelse som potentiellt får negativ inverkan på andra ärenden. Så här berättar en intervju-person:

Men jag har ju sett vissa tendenser med asylsökande som kanske inte lyssnar, och är ganska bråkiga, så för helhetens skull kan man ibland frågå de rutiner du har. Kanske till exempel en sådan sak som vad man beviljar reseersättning för, eller att personen ska betala för sina egna resor och få in pengar på konto i stället för att få en bussbiljett. Det är inte lagreglerat på något sätt, utan man finner att i de här fallen så ... Det bästa i slutändan är att man går ifrån rutinen för att liksom inte skapa problem för hela enheten, och för väldigt många andra asylsökande.

På andra håll i organisationen är det andra saker som står på spel. På förvaren handlar påverkansförsök ofta om de rutiner och små beslut som formar de förvarstagnas vardag: vad man får ta med sig in på rummet, hur de allmänna utrymmena får användas, och så vidare. Flera intervjupersoner berättar att förbud mot mat på rummet är en sådan sak som man ibland gör avkall på för att undvika konflikter. Samtidigt, menar en intervjuperson, kan avsteg från sådana rutiner skapa nya konflikter i förlängningen. En annan intagen kanske känner sig orättvist behandlad om en intagen får specialbehandling. Och vad händer när nästa pass går på och har en annan syn på vad som gäller? Andra berättar om situationer där starka grupper på förvaret, i brott mot gällande rutiner och regler, tillåtits ”ta över” utrymmen ämnade för tillbedjan eller meditation. Detta har i sin tur lett till reaktioner från andra intagna och skapat konflikter på avdelningen.

På förvaren fattas också beslut som i viss mening kan ses som mindre, eftersom de egentligen inte påverkar ett ärendes utgång, men som ändå kan vara avgörande för den enskildes levnadsomständigheter. I långdragna ärenden, där utvisningsbeslut inte kan verkställas, finns ibland möjligheten att besluta om uppsikt i stället för förvarstagande. Den förvarstagne kan med andra ord släppas under förutsättningen att han eller hon hålls under uppsyn och rapporterar till en kontaktman. Så här berättar en teamledare om en situation där en tjänsteman använde sin position för att påverka denna typ av beslut.

Jag hade en person som jobbade här som hade ett förhållande med en förvarstagen. Polisen fattade beslut om förvarstagnandet. Så medarbetaren lobbade mot polishandläggaren om att den förvarstagne skulle få uppsikt i stället – och lyckades också.

På en så stor och komplex myndighet som Migrationsverket fattas mängder av sådana här mindre beslut dagligen. Utöver det som redan nämnts finns bland annat sådant som att besluta var en asylsökande erbjuds bostad, eller hur ett upphandlat ramavtal faktiskt används lokalt. Många av dessa är av sådan karaktär att påverkan skulle kunna förekomma utan att uppmärksammas som sådan, ibland kanske inte ens av de inblandade själva.

Handlingsutrymme i beslutsprocessen

För att bättre kunna beskriva de risker som finns i mottagningsystemet har vi i våra intervjuer också ställt frågor kring den enskilde handläggarens eller beslutsfattarens handlingsutrymme mer generellt. Vi har bland annat frågat i vilken mån ens personliga åsikter i ett ärende kan påverka utfallet, och hur man hypotetiskt skulle kunna gå till väga om man agerade å en sökandes

vägnar. Ingen av våra intervjupersoner har oss veterligen använt detta handlingsutrymme på ett otillåtet sätt, men svaren ger en god fingervisning om sårbarheter som riskerar att utnyttjas vid ett påverkansförsök.

För det första finns förstås ett visst tolkningsutrymme inom gällande regelverk som under vissa omständigheter skulle kunna användas för att påverka ett ärende å en sökandes vägnar. Beslutet är i så fall inte i sig felaktigt, men sättet på vilket det tillkommit kan däremot tänkas vara det. Alla regelverk måste i viss mån tolkas i tillämpningen, vilket är en uppgift som i typfallet tillfaller ”gräsrotsbyråkraten” (Lipsky 2010), den tjänsteman som är satt att relatera det enskilda ärendet – som alltid är i någon mån unikt – till ett system av generella regler. Vissa typer av beslut kan kräva särskilt mycket tolkningsarbete, och därför vara särskilt sårbara för påverkansförsök. Några intervjupersoner har exempelvis menat att riktlinjerna kring ömmande omständigheter eller humanitära skäl är särskilt öppna för tolkning. Så här säger en asylhandläggare:

Ibland hamnar man i situationer där man känner att man lika gärna kunde argumentera för att den här personen ska stanna som att den borde utvisas. Speciellt när det kommer till att det kanske inte finns något skyddsbehov, men att det finns humanitära skäl, barn som är födda och uppvuxna i Sverige, stannat här väldigt länge men att föräldrarna varit här illegalt väldigt länge.

Handläggaren talar här utifrån erfarenheten att känna empati med sökande, men tolkningsutrymmet skulle också kunna användas som en följd av otillåten påverkan. Som kapitlet om Migrationsverkets utsatthet visar händer det också att sökanden försöker utnyttja tjänstemannens empati för att skuldbelägga och på så vis påverka sitt ärende.

Andra intervjupersoner har berättat om situationer där man kan lockas att använda regelverket mer kreativt för att styra ett ärende dit man vill. Så här säger en beslutsfattare på en asylenhet:

Det finns ju lite fula termer kring det där lagrummet – ”slask-tratt”. Det kanske är där man kan göra ett så kallat ful-PUT. Det är inte helt okej att bevilja permanent uppehållstillstånd, men man vill gärna klämma in det på något sätt. Absolut, det finns tolkningsutrymme.

En försvärande omständighet för den som vill påverka ett asylärende är att det som regel hanteras av två personer – en handläggare, som genomför utredningen och förbereder beslutet, och en beslutsfattare, som ofta är mer erfaren och har större juridisk kompetens. Ordningen finns på plats i första hand för

att undvika felaktiga avslag, men mycket pekar på att den också avsevärt försvårar påverkansförsök. Flera intervjupersoner menar att ordningen med tvåpersonsbesluten gör det mycket svårt att påverka ett asylärende, dels för det då är två personer man ska komma åt, dels för att det kan vara svårt att på förhand veta vilken beslutsfattare som involveras i ärendet. En handläggare som vi intervjuat pekade dock på hur ordningen med tvåpersonsbeslut i vissa fall kan användas för att styra ärenden dit man vill på ett obemärkt sätt. Med tiden, berättar handläggaren, lär man som handläggare känna beslutsfattarna så pass väl att man vet hur de skulle resonera i ett givet fall. Det kan man ibland använda för att styra beslutet.

Det blir lite så här att man shoppar efter den utgång man vill ha. På min förra enhet fanns det en period där man faktiskt tydligt kunde säga, att den här personen vill jag gå till för den är mer mottaglig för den här typen av argumentation ... Det är faktiskt jobbigt. Att jag känner att jag kommer gå till den här beslutsfattaren då.

I tillståndsärenden är det som regel i stället enmansbeslut. Flera intervjupersoner ser problem med detta, och menar att det ibland kan innebära risker för otillåten påverkan. Framför allt pekar intervjuerna med anställda på tillståndsenheter mot hur enmansbesluten breddar möjligheterna för den som vill fuska. Så här svarar till exempel en beslutsfattare på en enhet som handlägger ansökan om arbetstillstånd på frågan om hur man skulle kunna gå tillväga om man som beslutsfattare vill påverka ett beslut. Beslutsfattaren beskriver här en hypotetisk situation där en arbetsgivare vill ha hjälp att få tillstånd att anställa någon.

Jag skulle bara se till att ansökan och erbjudandet ser ut som så att vi inte ställer några frågor. Så behöver jag inte ens ta emot och fatta beslut i det själv. Eller så tar jag det kanske i en bransch vi inte ens kollar på ekonomin, bara säger att, ja, det här är ju en bransch det inte brukar förekomma så mycket fusk i. Jag kan säga att jag fick telefonkontakt, och jag fick veta att det var ganska bråttom ... Jag kan konstruera en historia, inget problem. Så kan jag göra en tjänsteanteckning om varför jag tagit det här ärendet.

En intressant aspekt av tillståndsenheternas arbete är att man som beslutsfattare ofta är relativt fri att själv välja ärenden ur en samlad pott. Systemet är ett resultat av effektiviseringsarbete på verket under senare år, men en effekt kan vara att systemet blir mer sårbart för påverkansförsök. En beslutsfattare förklarar på följande sätt:

Det är ju också lite grann hur systemen är uppbyggda. Om man ska plocka ärenden själv eller om man får dem utdelade.

Tyvärr går det väl lite mot att man plockar själv. Det är ett enda jättestort system och det bara är att handlägga. Egentligen ska vi handlägga det översta, men det är inte alltid man kan göra det av olika skäl, och då har man hela inkorgen egentligen att plocka ur. Men tanken var nog från början att vi skulle vilja ha ett flöde där vi låg i fas. Vi skulle inte ha balanserna. I dag har vi en balans på 20 000 ärenden.

Värt att notera i sammanhanget är att det just nu görs en översyn över några av de risker som tagits upp. Riksrevisionen, i sin revisionsrapport ”Skydd mot oegentligheter samt årsredovisningen 2015” rekommenderar bland annat att Migrationsverket både utökar tillämpningen av tvåmansbesluten samt begränsar handläggares valfrihet i ärendehanteringssystemet. I sitt svar påpekar Migrationsverket bland annat att enmansbeslut inte strider mot Migrationsverkets arbetsordning, och att det vore praktiskt omöjligt att handlägga det stora antalet ärenden i rimlig tid om tvåmansbeslut infördes i alla typer av ärenden. Verket ämnar dock se över behovet av särskild reglering av beslutsfattande. När det gäller ärendehanteringssystemet understryker Migrationsverket att handläggarnas valfrihet redan är begränsad utifrån behörighet, ärendetyp och fas i processen, och att man ser över andra möjliga lösningar innan man inför ytterligare begränsningar.

Migrationsverkets hantering av otillåten påverkan

Enkäten och intervjuerna belyser också vissa aspekter av det arbete som Migrationsverket bedriver i syfte att förebygga otillåten påverkan eller hantera konsekvenserna av de incidenter som ändå inträffar. Ett viktigt område är system och rutiner för vad som görs när något faktiskt händer, framför allt system för incidentrapportering och rutiner för eventuell polisanmälan och uppföljning av incidenter. Avslutningsvis tar kapitlet upp något av det som chefer och medarbetare gör för att undvika påverkan, lindra uppkomna situationer eller stötta den som utsatts.

Incidentrapportering

När en incident inträffar på Migrationsverket ska händelsen rapporteras in i incidentrapporteringssystemet. Det är bara en viss del av incidenterna som rör trakasseri, hot, våld, skadegörelse och korruption. En stor del av de rapporterade incidenterna rör andra typer av händelser, som att inventarier går sönder, att lokalerna uppvisar brister eller att sökande eller anställda skadar sig till följd av olyckor (innefattar även skador till och från arbetet), liksom olyckor som rör sökande, rymningar från förvar etc. På Migrationsverket pågår ett arbete med att ta fram ett nytt incidentrapporteringssystem som ska vara i drift den 1 september 2016. Förutom att det blir ett nytt IT-stöd, kommer rutiner att ses över. Bland annat kommer enhetscheferna att få ytterligare stöd från regionala säkerhetssamordnare och HR-avdelning i arbetet med uppföljning av incidenter. Det är enhetschefen som ansvarar för att händelsen utreds i den mån det krävs.

Incidentrapporten

Incidentrapporten består av ett formulär där den utsatte i fritext kan beskriva vad det är som har hänt. Det ska även fyllas i om

incidenten har polisanmälts eller inte och om några åtgärder vidtagits i ärendet. Ofta innehåller rapporten information om polis har tillkallats till platsen eller inte. Mängden information i de incidenter vi tagit del av varierar väldigt mycket, från någon rad om vad som inträffat till fylliga rapporter med bilagor om det som inträffat. De rapporter som inte gäller allvarliga händelser är generellt sett mindre detaljerade än mer allvarliga. Intervjupersoner förklarar att vid de tillfällen då något allvarligare händer blir de uppmanade att ta sig tid att skriva ner allt om händelsen. Ibland är det den anställde själv som upprättat rapporten, andra gånger är det närmaste chef.

Incidenterna ökar

I intervjuer och fritextsvar är det flera personer som menar att incidenterna på myndigheten har ökat i omfattning under de senaste åren. Tabell 20 visar en sammanställning av de inrapporterade incidenterna, uppdelat på hot och våld, under åren 2013-2015.

Tabell 20 Antal rapporterade incidenter, uppdelat på hot och våld, åren 2013-2015.

	2013	2014	2015
Totala incidentrapporter	510	948	1612
Varav hot mot personal	85	116	263
Varav våld mot personal	9	20	24

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2015.

Totalt har 1 612 incidenter rapporterats under 2015. Det är en ökning med 316 procent från år 2013. Antal incidenter som rör hot har ökat med 309 procent på dessa två år. Antal händelser som berör våld mot personal är inte många till antal jämfört med hot, men även de har ökat med 266 procent från 2013 till 2015. Vissa incidenter kan innehålla händelser av både hot och våld.

Intervjupersoner menar att en förklaring till ökningen av det totala antalet incidenter är den stora inströmningen av ärenden till myndigheten. De anställda träffar många personer och det uppstår fler tillfällen då en incident kan inträffa. En annan förklaring är de långa handläggningstiderna, som skapar frustration. En intervjuperson utvecklar resonemanget så här:

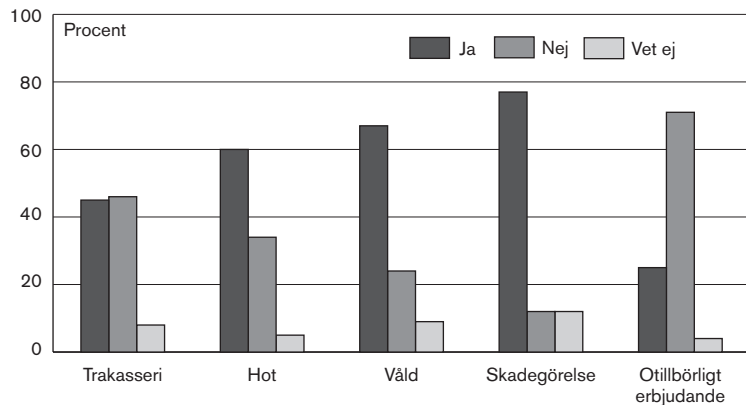
Den största anledningen till incidenter är de brutalt långa väntetiderna. Det är inte konstigt att människor betar sig helt irrationellt. Hade vi haft rimliga väntetider så hade vi inte haft en bråkdel av de incidenter som vi har i dag.

Ytterligare en möjlig förklaring till det ökade antalet incidenter är att de anställda på myndigheten blivit bättre på att upprätta en incidentrapport. Ett par intervjupersoner framhåller att medvetenheten kring frågor som rör arbetsmiljö har ökat på myndigheten de senaste åren. Men enkäten och intervjuer visar att det fortfarande finns händelser som inte rapporteras så som de ska.

Rapporterades händelsen?

I enkäten har de som angett att de varit utsatta för någon form av otillåten påverkan fått svara på frågan om den allvarligaste händelsen rapporterades till myndigheten. I figur 11 visas resultatet av frågan.

Figur 11. I vilken omfattning rapporterades påverkansförsöken? Uppdelat på påverkansform. Andel i procent.



Det varierar lite mellan påverkansformerna om händelsen uppges ha rapporterats eller inte. Vid incidenter som rör våld och skadegörelse rapporterades de allra flesta händelserna, strax under 70 procent för våld respektive lite närmare 80 procent för skadegörelse. För hot är det 60 procent av händelserna som rapporterades. För trakasserier är det ungefär lika vanligt att den utsatte uppger att händelsen rapporterats som att den inte rapporterats. För otillbörliga erbjudanden är det 25 procent av händelserna som rapporterades, resten av händelserna rapporterades inte. Det är därmed lägst andel otillbörliga erbjudanden som rapporteras in till myndigheten, vilket vi även kan se när vi studerar de incidentrapporter som inkommit, där få rapporter rör just erbjudanden jämfört med övriga påverkansformer.

Till vem rapporterades händelsen?

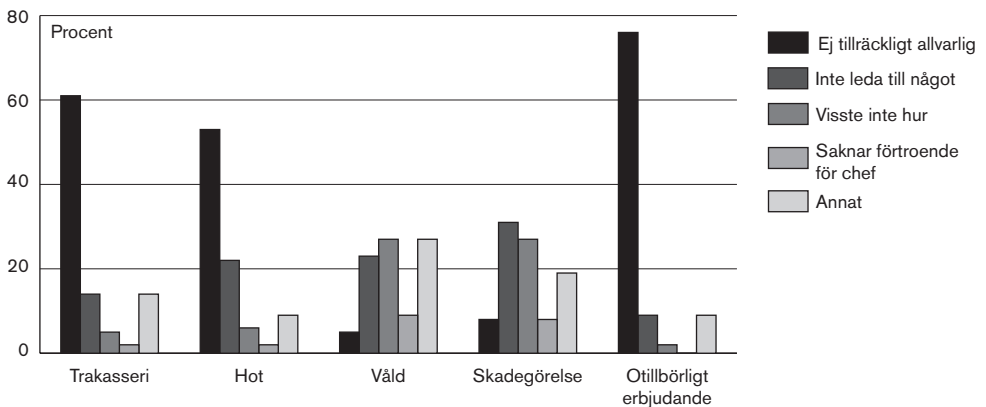
I enkäten har de svarande som angett att de rapporterat en händelse även fått svara på frågan till vem de har rapporterat.

Alternativen de kunde välja på var till chef/ledning, säkerhetsansvarig, incidentrapporteringsystemet eller annat. De var möjligt att ange flera alternativ. De trakasserier som rapporterades har främst rapporterats till chef eller ledning, därefter i incidentrapporteringsystemet. En tredjedel av de som rapporterat händelsen har gjort det till säkerhetsansvarig. En mindre andel, 15 procent, har angett att de har rapporterat händelsen på annat sätt. För hot ser fördelningen likartad ut. För skadegörelse är rapportering till chef lika vanlig som att rapportera in i incidentrapporteringsystemet. För våld rapporteras händelserna främst till chef, därefter till incidentrapporteringsystemet. Vid otillbörliga erbjudanden är det vanligast att rapporteringen sker till chefen.

Varför rapporterades inte händelsen?

Figur 11 visade att en del av incidenterna inte rapporterades. I figur 12 går det att utläsa vad respondenterna ansett var anledningen till att incidenten inte rapporterades till myndigheten. Alternativen är de fyra vanligaste.

Figur 12. De vanligaste orsakerna till att händelsen inte rapporterades, uppdelat på påverkansform. Andel i procent.



En vanlig anledning till att de anställda inte rapporterade händelsen är att den inte bedömdes som tillräckligt allvarig. För trakasserier såväl som hot och otillbörliga erbjudanden är det den enskilt vanligaste anledningen. Att det är ett så vanligt alternativ för otillbörliga erbjudanden kan förklaras av att många av de erbjudanden som de anställda får är små gåvor av ringa värde eller av en typ där otillbörligheten kan diskuteras. Den höga frekvensen kan tyda på en skepsis mot att rapportera triviala erbjudanden. För våld och skadegörelse ser det lite annorlunda ut; där är i stället alternativen "visste inte hur" och "skulle inte leda till något" mer vanliga. Generellt är alternativet "visste inte hur" ganska vanligt för alla påverkansformer.

Alternativet ”annat” förekommer på alla påverkansformer. I fritextsvaren hänvisar de respondenter som valt detta alternativ bland annat till att man glömde bort, att man hade en diskussion om händelsen och därefter inte såg det som nödvändigt att rapportera eller att man prioriterade andra arbetsuppgifter på grund av tidsbrist. Två intervjuade enhetschefer beskriver att de regelbundet diskuterar med sina medarbetare om vikten av att rapportera och att prata med sin chef om något inträffar.

En del intervjupersoner menar att det inte är möjligt att rapportera allt som händer. I vissa fall blir det en avvägning. Det gäller främst incidenter där den sökande hotar med att skada sig själv till följd av myndighetens agerande. Sådana händelser kan ha mer eller mindre substans och det kan vara svårt att avgöra om personen verkligen menar allvar med påståendet. En intervjuperson resonerar kring frågan om vad som egentligen ska rapporteras och hänvisar till att allt som händer inte är möjligt att rapportera. Den anställde har fått höra att om situationer upplevs som obehagliga ska det rapporteras in i systemet. En annan intervjuperson uttrycker det så här:

Man har ju en liten magkänsla om när det kan vara på riktigt också.

Intervjupersonen förklarar vidare att om situationen inte bedöms vara på riktigt, att den sökande inte menar det den säger, så sorteras händelsen bort. Intervjupersonen förklarar dock att man är bra på att rationalisera bort det som inträffat i efterhand, som att det inte var så farligt. Då kan man i stället för att stanna upp och upprätta en rapport, gå vidare i sitt arbete och försöka glömma händelsen. En enhetschef vi intervjuat resonerar liknande. Chefen har en anställd som blivit utsatt för en incident som upplevdes som obehaglig och har påmint medarbetaren om att upprätta en incidentrapport, men så hade inte skett. Chefens teori i det fallet var att medarbetaren inte upprättat någon rapport för att slippa bli påmind om den obehagliga händelsen.

Chefens roll vid incidentrapportering

Vid incidenter och fall av otillåten påverkan är chefens roll oerhört viktig för att den utsatta myndighetspersonen ska känna tillit och våga berätta, eftersom det ofta är till chefen som en händelse rapporteras. Dock kunde vi se av figur 12 att det finns vissa som saknar förtroende för chefen. En intervjuad chef berättar följande angående en incident där påtryckningar utövats på en anställd:

Medarbetaren kom till mig det första hon gjorde och berättade det. Det är den stora guldstjärnan, att hon faktiskt kom och berättade och inte försökte dölja det. Det är bara positivt.

En enhetschef menar att den anställda visserligen kan hävda att den inte mår dåligt, för att man inte vill visa det utåt. Eller så kanske kulturen på enheten är sådan att medarbetarna ska tåla lite. En intervjuad chef uttrycker det så här:

Jag som får det återberättat kanske tycker att det låter som ingenting, men jag var ju faktiskt inte med. Utan det är precis vad man själv upplever och lite vad man har för erfarenhet av det också.

I de situationerna blir det enligt de intervjuade cheferna viktigt att visa för medarbetarna att det är okej att berätta om händelsen och att få känna efter. De framhäver att det är den enskilda personens upplevelse som måste få vara i fokus och chefens roll är att vara stöttande.

Behov av stöd

Enkätresultaten ger oss också en bild av organisationens arbete mot otillåten påverkan utifrån i vilken mån de utsatta upplevt att de behövt och erbjudits stöd från arbetsgivaren. Vilket stöd det handlar om preciseras inte i enkäten, men resultaten ger ändå en fingervisning om hur stödet fördelas.

Frågan erbjuder fem svarsalternativ, som sträcker sig från att man inte alls upplevt att man behövt stöd till att behovet varit mycket stort. Resultaten är slående lika över de olika påverkansformerna, bortsett från otillbörliga erbjudanden, men man bör komma ihåg att det totala antalet drabbade när det gäller våld och även skadegörelse är litet.

Tabell 21. De utsattas behov av stöd. Andel redovisad för respektive påverkansform. Andel i procent.

Behov av stöd	Trakasserier	Hot	Våld	Skadegörelse	Otillbörligt erbjudande
Inte alls	47	42	44	55	88
I mycket liten utsträckning	26	25	25	24	8
I ganska liten utsträckning	16	20	14	12	3
I ganska stor utsträckning	8	9	26	6	0,5
I mycket stor utsträckning	3	4	3	4	0,5

Behovet av stöd till följd av erbjudanden är, inte oväntat, mycket litet, se tabell 21. Men även för övriga fyra påverkansformer är det klart vanligaste svaret att det inte funnit något behov alls, med svarsfrekvenser mellan 42 och 55 procent. Mycket stort är behovet för bara mellan 3–4 procent, oavsett påverkansform. Störst variation ser vi för svarsalternativet ”ganska stort behov”,

där våld angetts av högst andel (26 procent) och trakasserier lägst (8 procent).

De som angett någon grad av behov – men bara de – har också fått en följdfråga om hur mycket stöd de erbjudits. Resultaten visas i tabell 22.

Tabell 22. Hur mycket stöd de utsatta har ansett sig ha fått. Andel av de utsatta för respektive påverkansform. Andel i procent.

Erhållet stöd	Trakasserier	Hot	Våld	Skade- görelse	Otillbörligt erbjudande
Inte alls	19	17	5	10	31
I mycket liten utsträckning	22	28	28	26	31
I ganska liten utsträckning	19	22	23	17	19
I ganska stor utsträckning	28	23	38	35	8
I mycket stor utsträckning	11	10	5	13	12

Fråga ställd till de utsatta som inte angav "inte alls" som svar på frågan om behov av stöd (se ovan).

De båda frågorna kan också korsköras för att se i vilken mån det erbjudna stödet svarar mot behovet. Utifrån jämförelsen kan man tala om att man fått mindre stöd än önskat, lika mycket eller mer. Viktigt att komma ihåg är dock att jämförelsen bara gäller dem som angett minst "mycket litet behov av stöd". Tabell 23 visa resultatet för de vanligaste påverkansformerna, trakasserier och hot.

Tabell 23. Hur stort stöd den utsatte fått i förhållande till behovet. Trakasserier och hot. Andel i procent.

Trakasserier	Andel
Lika mycket stöd som önskat	35
Mer stöd än önskat	37
Mindre stöd än önskat	29
Hot	
Lika mycket stöd som önskat	47
Mer stöd än önskat	27
Mindre stöd än önskat	27

Jämförelse endast möjlig för de utsatta som inte angav "inte alls" som svar på frågan om behov av stöd (se ovan).

Man kan konstatera att nästan 30 procent av de utsatta säger sig ha fått mindre stöd än de behövt, trots det generellt låga behovet av stöd. Man får dock komma ihåg att siffrorna även inkluderar personer som exempelvis angett "ganska litet behov" och erbjudits "mycket litet stöd". Eftersom enkäten inte uttryckligen bett respondenterna att ställa erhållet stöd i relation till hur mycket de behövt är det heller inte säkert att detta betyder att de upplevt

att de fått för lite. Detsamma gäller andelen utsatta som tycker sig ha fått mer stöd än de behövt, som alltså ligger på jämförbara nivåer. Det är troligt att de också fångar upp respondenter som helt enkelt upplevt stödet som tillräckligt – eftersom ”tillräckligt” inte varit ett svarsalternativ. Å andra sidan inkluderar jämförelsen inte överhuvudtaget den stora grupp som angett att de inte behövt något stöd alls. Sammantaget bör diskrepansen ändå tas som en antydning om att det kan finnas skäl att se över hur resurserna används i stödarbetet. Det är också värt att notera att de som anser sig ha fått mindre stöd än önskat rapporterar en något lägre grad av trygghet samt en något högre grad av faktiskt påverkan än de som anger att de fått så mycket stöd som önskat eller mer.

En aspekt av stödbehov som kommit upp under referensgruppsseminarierna handlar också om att utsatta inte alltid själva är bäst på att avgöra om de behöver stöd eller inte. Seminariedeltagare som arbetat med stöd menar exempelvis att det inte är ovanligt att personer som utsatts förstår att de haft ett behov först efter att de har förmåtts ta emot stöd.

Polisanmälningar

De som svarat att de utsatts för påverkansförsök har också fått frågan om den allvarligaste händelsen polisanmälts, och i så fall av vem. Tabell 24 visar att det genomgående är mycket som inte anmäls.

Tabell 24. I vilken omfattning polisanmälde påverkansförsöken, och av vem? Uppdelat på påverkansform. Andel i procent.

	Polisanmälde händelsen?			
	Ja, själv	Ja, annan	Nej	Vet inte
Trakasseri	5	7	79	9
Hot	9	15	65	12
Våld	17	26	49	1
Skadegörelse	8	44	28	20
Otillbörligt erbjudande	1	1	94	4

Ovanligast är att man polisanmäler otillbörliga erbjudanden, följt av trakasseri och hot. Våld och skadegörelse är vanligare att man anmäler; i cirka hälften av fallen av våld och i cirka 70 procent av fallen av skadegörelse görs en anmälan, enligt enkäten. Mönstret ligger i linje både med tidigare forskning och med hur det ser ut på andra myndigheter (Brå 2016:13, Brå 2015:12, Brå 2009:7, Brå 2005:18). En del av det som enkäten fångar upp som trakasserier eller hot behöver inte vara brottsligt och behöver kanske inte polisanmälas, men det är värt att notera att nästan hälften av våldsincidenterna inte polisanmäls.

Vi har även granskat Migrationsverkets polisanmälningar från 2014. Inget kontrollerat urval har kunnat göras, utan vi har helt enkelt granskat alla anmälningar som Migrationsverket kunde samla in från de olika regionerna. Sammanlagt handlar det om 100 anmälningar. Enligt en grov indelning, som inte kan sägas vara exakt (eftersom rubriceringen inte alltid är tydlig och vissa incidenter kan innehålla flera moment) fördelar de sig ungefär enligt tabell 25.

Tabell 25. Antal polisanmälningar 2014 (ej kontrollerat urval).

	Antal
Skadegörelse	64
Hot	24
Mordbrand (inklusive försök)	4
Våld (inklusive försök)	4
Mutförsök	3
Dataintrång	1
Totalt	100

Källa: Migrationsverket

Precis som enkätresultatet antyder genomgången att skadegörelse troligen anmäls i långt större utsträckning än andra incidenter. Möjligen speglar det att myndigheten måste anmäla för att få ut ersättning. Även övriga siffror framstår som rimliga givet resultatet av enkäten.

Skäl att inte anmäla

Att fördelningen av polisanmälningar på olika påverkansformer ser ut som den gör kan delvis förklaras av skälen till att man inte anmäler. De som i enkäten svarat att de inte anmält incidenten har fått en följdfråga om detta.

Som tabell 26 visar beror det i första hand på att man inte uppfattat det inträffade som tillräckligt allvarligt – samma skäl som var den vanligaste anledningen till att en händelse inte rapporterades. Med undantag för skadegörelse och våld är det också vanligt att man bedömt att det inträffade inte utgjort något brott. Även om många av de incidenter som fångas upp av enkäten inte är straffbara – exempelvis självmordshot – är det värt att understryka att valet att inte anmäla bygger på bedömningar gjorda av den utsatte eller dennes kollegor och chefer. Frågan om anmälningsbenägenhet tangerar här i hög grad sådant som redan tagits upp i relation till incidenter mer generellt, som normalisering och chefsens viktiga roll i sammanhanget.

Tabell 26. Främsta skälet till att man inte polisanmält en incident, uppdelat på respektive påverkansform. Endaste de vanligaste svaralternativen redovisas. Andel i procent.

Vilket var det främsta skälet till att händelsen inte polisanmälades?	Trakasseri	Hot	Våld	Skadegörelse	Otillbörligt erbjudande
Händelsen bedömdes inte som tillräckligt allvarlig	30	40	41	44	45
Jag ville inte förvärra påverkarens situation	2	1	5	2	3
Jag trodde inte att det skulle leda till någon åtgärd	9	13	16	20	7
Händelsen utgjorde inget brott	39	19			31
Annat	8	9		18	7
Vet inte	8	12		13	6

Anmälan leder ej till åtgärd

Ytterligare ett relativt vanligt skäl till att man inte anmält, även när det gäller våld och skadegörelse, är att man bedömt att det inte skulle leda till någon åtgärd. Även det är förstås en subjektiv bedömning, men som vi ska se finns det också mycket som talar för att få av de anmälningar som görs leder någonvart. Detta är ett återkommande tema i intervjuer och fritextsvar. Många berättar om anmälningar som läggs ner ”med vändande post”, blir liggande tills den misstänkte lämnat landet, eller helt enkelt inte följs upp. Exempelvis berättar en enhetschef om en arbetsgivare som försökte muta sig till snabbare handläggning:

Tyvärr lades utredningen ner. Varför vet jag inte – jag fick bara ett brev att den var nedlagd.

Där det varit möjligt har vi också granskat beslut kopplade till Migrationsverkets polisanmälningar från 2014. Beslut har funnits att tillgå i 41 av de 100 fallen, vilket förstås betyder att man inte kan dra för stora växlar på fördelningen av fallen. Man kan trots det konstatera att genomgången pekar i samma riktning som diskussionen ovan. Av de 41 fallen lades 34 ned. Sju av fallen – sex fall av skadegörelse och ett av dataintrång – gick till åtal eller dom. Det är förstås troligt att det faktum att så få utredningar leder någonvart bidrar till en ovilja att polisanmäla.

Många intervjupersoner tycker sig också se allvarliga konsekvenser av att det händer för lite i utredningarna, bland annat att Migrationsverket också tar mindre allvarligt på det som inträffar. Så här resonerar en intervjupersonen kring detta:

Om vi upplevde att andra myndigheter, till exempel polis eller åklagare tog det här på allvar skulle vi ta det på allvar. För att

vi ser att det finns en konsekvenskedja. Den tror jag inte finns. Vi ska inte bli påverkade från något håll – vi ska göra vårt uppdrag. Då måste de andra instanserna komma in och säga, nej, det är inte okej att attackera en myndighetsperson som utför sitt uppdrag. Där tycker jag att åklagare och polis ska gå in hårdare. Gör de det kommer vi också göra det tänker jag. När vi ser att det händer någonting. Men just nu händer det inte så mycket.

Flera intervjupersoner understryker att de förstår polisens många svårigheter i de här ärendena, men att de ändå känner frustration över att se personer som hotat, eller slagit sönder saker bli utsläppta mer eller mindre omgående. Så här berättar en tjänsteman på en mottagningsenhet:

Min känsla är att de inte tar det på tillräckligt allvar. Men jag kan inte säga hur de skulle göra i stället. Men känslan är ju att det ganska ofta återkommer beslut om att vi har lagt ner utredningen eller något sådant. Sen vet jag inte om det är mer för det här klientelet än andra människor. Men det är klart det är svårast för polisen att reda i saker där man faktiskt behöver ta in tolk och koppla in Migrationsverket och hitta rätt adress och sådana grejer. Men till exempel den här stenkastarhistorien förra veckan ... Polisen har ju att hålla sig till sina spelregler och lagar och regler. Samtidigt kan det bli väldigt frustrerande – ja, men bura in den här killen för fan! Han har fan kastat en stenbumling mot någon. Kan man ju tycka. Så det kan ju vara lite frustrerande att inte kunna åtgärda på något sätt.

En intervjuperson menar snarare att ärenden kopplade till Migrationsverket systematiskt nedprioriteras eller missköts av åklagare för att undvika publicitet. Som exempel tar intervjupersonen upp en situation där ett par välkända personer slagit sönder rutor och dylikt i Migrationsverkets reception, men där åklagaren ska ha sagt åt poliserna att bara köra dem till vårdcentralen och plåstra om dem. Om det verkligen stämmer att beslut fattas av rädsla för publicitet är det förstås mycket allvarligt; om det inte gör det pekar det ändå på risken att misstron och obenägenheten att anmäla växer med antalet nedlagda eller försummade ärenden. Det kan i sammanhanget noteras att vi också fångat upp liknande berättelser om hur Migrationsverket underlåter att anmäla händelser som borde anmälas för att undvika att väcka uppseende i medierna.

Rädsla för att anmäla

Frågan om varför man inte anmält innehåller även ett antal svarsalternativ som inte redovisas i tabell 26, eftersom de valts av så pass få respondenter (mellan noll och cirka 2 procent). Vissa av dessa svarsalternativ ligger nära varandra, inte minst

”jag mäktade inte med”, ”jag ville inte provocera påverkaren”, ”anmälan skulle kunna påverkat min arbetsituation eller min karriär negativt”. Det kan därför vara så att rädsla för konsekvenserna av att anmäla är ett större problem än de individuella procentsatserna antyder. Så här berättar en handläggare:

Jag känner ju kollegor som sagt att man inte anmäler saker och ting på grund av att de bor i en liten stad. Där är det inte lätt att hålla sig undan. Det skapar ett obehag hos personen om man inte går vidare, med polisanmälan. Och det brukar skapa en viss uppgivenhet och acceptans för hur man ska behandla tjänstemän.

Vem ska anmäla?

En fråga som tydligt kommer fram i intervjuerna är om det är den enskilde tjänstemannen eller myndigheten som ska göra anmälan. Många vi talat med lyfter fram värdet av att myndigheten anmäler, inte minst för att understryka allvaret och de större implikationerna av att myndigheten utsätts för påverkansförsök. Samma diskussion förs vid många andra myndigheter (Brå 2016:13). Precis som enkätresultatet visar är det långt ifrån alltid som Migrationsverket väljer att anmäla. Det ska dock noteras att det är ovanligt att utsatta anger det som främsta skäl till att man inte anmäler.

En intervjuperson som varit med om att en sökande både väntat efter jobbet och skickat brev där hot mot anhöriga framförts, berättar så här:

Jag fick tjata mig till en polisanmälan, men den lades ju ner ganska omgående. Då fick jag göra det som privatperson till slut och inte som myndighet. Jag tycker myndigheten skulle anmält. Men det tyckte inte myndigheten.

I det här fallet tycks det ha varit chefer som motsatt sig att myndigheten skulle anmäla, men det kan också finnas yttre hinder. Enligt en verksamhetsexpert vi intervjuat kan också polisens vilighet att ta emot anmälan från myndigheten ha betydelse. Så här berättar verksamhetsexperten utifrån ett ärende som personen nyligen varit inblandad i:

Vissa polismyndigheter vill inte ta emot från myndigheter, utan de vill att den enskilde ska göra polisanmälan. De säger att: nej, myndigheter kan inte göra det eftersom det inte är ett myndighetshot, utan ett hot mot en enskild medarbetare, och då är det den som ska anmäla. Men indirekt är det ju myndigheten som utsätts för hotet, även om det är en medarbetare som blir kontaktad. För mig är det egentligen självklart – vi måste ju skapa förutsättningar för medarbetarna att kunna

känna sig lugna och trygga så de kan göra ett bra jobb. När det händer något negativt måste myndigheten ta första smälten. Det är polisanmälan. Och så är det ju tyvärr inte.

En konsekvens kan i förlängningen bli att brott som egentligen är riktade mot en byråkratisk funktion i stället kommer att värderas i relation till hur illa den enskilde tjänstemannen tagit vid sig. En handläggare som sökts upp på arbetsplatsen av en sökande som betett sig hotfullt och slagit sönder inredning berättar så här om hur resonemangen kring en eventuell polisanmälan gick:

Min chef kom och frågade om jag ville polisanmäla honom [påverkaren], om jag kände mig hotad på personlig nivå. Men någonstans kände jag att det inte var mig personligen han var arg på, utan Migrationsverket. Jag, som personlig handläggare, blev representant för Migrationsverket. Jag kände mig inte personligen hotad, så vi anmälde honom inte för hot mot tjänsteman.

Här uppstår närmast ett Moment 22. Eftersom handlingen riktades mot myndigheten behöver personer inte ta så illa vid sig. Men eftersom en myndighetsanmälan inte är aktuell utvärderas händelsens allvarlighet utifrån den utsatta individens upplevelse. På så vis försvåras anmälningsrutiner som speglar incidenters allvarlighet i relation till myndighetens organisation och uppdrag.

Förebyggande arbete

Förebyggande arbete är viktigt för att öka tryggheten och minska utsattheten för de anställda. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter anges att arbetsgivaren ska utforma arbetet på ett sådant sätt att risker för hot och våld förebyggs (AFS 1993:2). Även om arbetstrycket på myndigheten har tilltagit i och med det ökade antalet sökande, menar flera intervjupersoner att medvetenheten kring frågor om otillåten påverkan har ökat de senaste åren. Från ledningshåll pratas det mer om otillåten påverkan och det tas på större allvar. En intervjuperson beskriver det som ett proaktivt arbete med en aktiv tillsynsenhet. Det förebyggande arbetet består av olika delar; det kan vara utbildning, bemötande och konkreta åtgärder såväl fysiska som sociala.

Utbildning och information

Migrationsverket erbjuder en utbildning i att förebygga hot och våld. Målsättningen är att alla anställda ska ha genomfört utbildningen för att på så sätt öka kompetensen om förebyggande åtgärder. Det utförs även övningar i ämnet. Utbildningen innehåller bland annat diskussioner kring statstjänstemannarollen, jävsituationer och mutbrott. Myndigheten erbjuder även utbildning i bemötande.

I enkäten har respondenterna fått svara på om de fått någon information eller utbildning om säkerhetsfrågor från arbetsgivaren (se tabell 27). Här har de svarande haft möjlighet att kryssa i flera svarsalternativ.

Tabell 27 Antal och andel respondenter som angett att de fått information eller utbildning om säkerhetsfrågor. Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Ja, skriftlig information	1 644	54
Ja, muntligt från enhetschef	940	31
Ja, muntligt från säkerhetsansvarig lokalt	1 521	50
Ja, muntligt från säkerhetsansvarig centralt	577	19
Ja, webbutbildning	263	9
Ja, på annat sätt	645	21
Nej	168	6
Vet inte	116	4

Fråga ställd till samtliga. De har kunnat markera flera svarsalternativ.

Ungefär hälften av de svarande har fått information både skriftligt och muntligt från säkerhetsansvarig lokalt. En tredjedel har fått information muntligt från enhetschef. En liten andel har inte fått någon utbildning. Vissa vet inte om de har fått någon utbildning eller information om säkerhetsfrågor. Att den anställde inte vet kan möjligen betyda att man visserligen har fått utbildning men kanske inte kommer ihåg vad den innehöll.

Den stora inströmningen av ärenden under 2015 skapade ett behov av att snabbt rekrytera personal, samt att flytta om och låna in personal till områden eller kontor där ärendeinflödet var som störst. För att tillgodose verksamhetens behov genomförde Migrationsverket förkortade utbildningar. Till detta kom introduktionsinsatser för befintlig personal som skulle förstärka på en annan enhet, för inlånad personal från andra myndigheter och för frivilliga som skulle ingå i frivilligpooler. Migrationsverket har genomfört en rad åtgärder för att möta verksamhetens behov i det akuta läget, vilket dock innebar att man ibland fick tumma på kvaliteten i utbildningarna. Migrationsverket har i sin årsredovisning för 2015 undersökt vilka som genomgått introduktionsprogrammet för nyanställda i sin helhet, och konstaterar i sin redovisning att ingen som anställdes från och med 1 april 2015 hade genomgått introduktionen i sin helhet. De delar av utbildningen som anordnas centralt är även de som genomförs i störst omfattning (Migrationsverket årsredovisning 2015). I fritextsvar och intervjuer framkommer det åsikter om att myndigheten brister i att utbilda nyanställd personal i säkerhets- och bemötandefrågor. På grund av det höga trycket som myndigheten utsatts för får en del nyanställda personer börja arbeta innan de fått hela

utbildningspaketet. Forskning visar dock att det är viktigt att förbereda organisationen på de risker som finns, genom information och utbildning (Gill m.fl. 2002).

Medvetandegöra

Medvetenheten bland de anställda kring det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan kan variera. En bidragande orsak till det är att utsattheten varierar beroende på var på Migrationsverket man är anställd. En intervjuperson som arbetat på både mottagningen och förvar menar att eftersom det inträffar fler incidenter på förvar har de anställda där lite mer koll på hur de ska rapportera incidenterna. På en sådan enhet blir det ännu mer aktuellt att arbeta proaktivt kring frågor om otillåten påverkan. Medvetenheten kan också variera beroende på påverkansform. Alla kan känna igen om någon utövar våld eller skadegörelse. Det blir en påtaglig konsekvens: något går sönder eller någon gör sig illa. Däremot kan det vara svårare att avgöra om någon försöker påverka myndighetspersonen via ett erbjudande eller genom vänskapskorruption, eftersom en anställd kan glida in i korruption utan att egentligen reflektera så mycket över det (Brå 2014:4). Vid påverkansformer som korruption är det därför extra viktigt att en medvetenhet finns hos de anställda om hur man hanterar den typen av försök.

Åtgärder för att förebygga otillåten påverkan

Det finns en rad olika åtgärder som myndighetspersoner kan vidta för att hantera incidenter som rör trakasserier, hot, våld, skadegörelse eller korruptionsförsök. I tabell 28 presenteras de åtgärder som respondenterna angett att de vidtagit. Vissa alternativ på den här frågan har redan redovisats (se konsekvenskapitlet); här redovisas de alternativ som snarare är tecken på förebyggande arbete.

Den största andelen av de svarande har inte vidtagit någon åtgärd. En förklaring till det kan vara att de inte blivit utsatta för en situation och heller inte behövt vidta någon särskild åtgärd. Resultatet ska därmed inte ses som en totalbild av de åtgärder som sker, men de kan ge en indikation om vilka åtgärder som de anställda väljer att prioritera. Den åtgärd som flest angett att de vidtagit för att undvika otillåten påverkan är att förebygga genom god kommunikation och gott bemötande (22 procent). Därefter har den anställde bitt en kollega om hjälp att hantera en svår situation (14 procent). En tiondel av de tillfrågade har vidtagit åtgärder enligt arbetsgivarens säkerhetsföreskrifter. Vissa väljer att överlåta ett ärende till en kollega, i vissa fall till en chef. Intervjupersoner berättar att det inte är något konstigt att över-

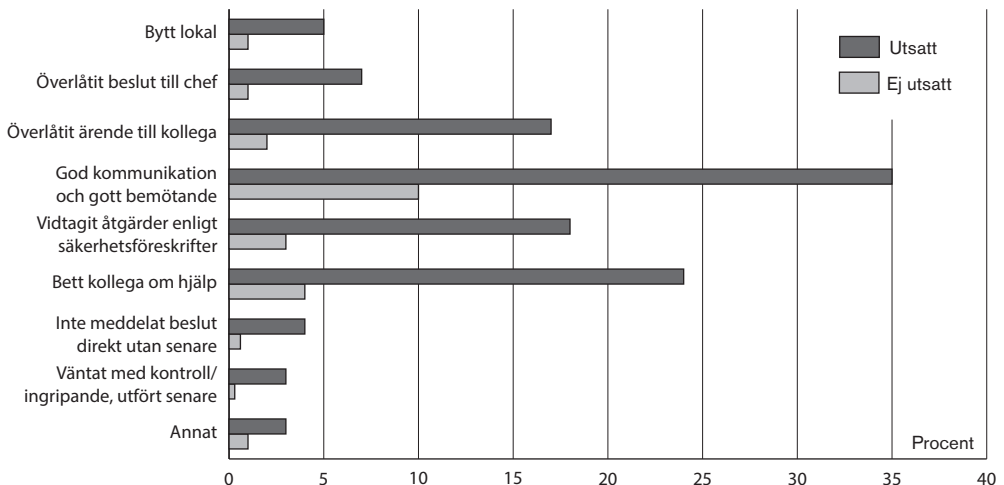
låta ett ärende där en sökande trakasserar eller på något annat sätt gör så att myndighetspersonen känner obehag. Det kan vara ärenden av lite besvärligare slag som lämnas över till en chef. Färre respondenter väljer att byta lokal eller att inte meddela beslut och vänta med en kontroll.

Tabell 28. Vidtagna åtgärder för att undvika otillåten påverkan. Fråga ställd till samtliga respondenter. Antal och andel i procent.

	Antal	Andel
Ja, använt metoder för att förebygga genom god kommunikation och gott bemötande	682	22
Ja, bett kollega om hjälp att hantera en svår situation	430	14
Ja, vidtagit åtgärder enligt arbetsgivarens säkerhetsföreskrifter	317	10
Ja, överlåtit ärende till kollega	284	9
Ja, överlåtit beslut till chef	120	4
Ja, bytt lokal	90	3
Ja, inte meddelat beslut direkt, utan gjort det senare för att undvika konfrontation	65	2
Ja, väntat med kontroll/ingripande med utfört den som planerat vid senare tillfälle	55	2
Annat	60	2
Nej	1 975	65

Tittar vi i stället på vilka åtgärder de anställda tar till, och jämför den grupp som angett att de varit utsatta för otillåten påverkan med de som inte varit utsatta de senaste 18 månaderna, blir resultatet som i figur 13.

Figur 13. Andelen som vidtagit åtgärder för att förebygga otillåten påverkan, fördelat på utsatt respektive ej utsatt för påverkansförsök de senaste 18 månaderna. Andel i procent.



Figur 13 visar tydligt att den grupp av anställda som angett att de blivit utsatta även vidtar någon form av åtgärd i högre grad än de som angett att de inte varit utsatta för otillåten påverkan.

Kommunikation och bemötande

Tidigare publikationer från Brå och annan forskning beskriver god kommunikation som en viktig nyckel till att förebygga otillåten påverkan (Brå 2005:18, Brå 2009:7, Brå 2007, jfr Brå 2015:12 Lundälv 2007, Weiner Thordarson 2009). Tabell 28 och figur 13 visar tydligt att det är den åtgärd som de flesta av de tillfrågade använder, både bland de som anger att de är utsatta och de som inte är utsatta. Myndighetspersonens bemötande mot en sökande är viktigt för att förebygga otillåten påverkan. Migrationsverket lämnar negativa besked som självklart leder till besvikelse och ibland frustration för den sökande. Vid dessa negativa besked är det viktigt att det finns en god kontakt och förtroende mellan de inblandade (Weiner Thordarson 2009).

En del incidenter uppstår till följd av att den sökande inte har förstått vad det är som händer, eller att personen inte förstår varför processen drar ut på tiden. Personen bygger upp en frustration över den upplevda maktlösheten i ärendet och det är de känslorna som myndighetspersonen får hantera i mötet med den sökande. I sådana situationer är transparensen i processen centralt, att myndigheten tydligt kommunicerar var i processen den sökande befinner sig och hur långt det är kvar till ett beslut. Flera intervjupersoner påtalar vikten av ett gott bemötande och tydlig kommunikation i arbetet. En intervjuperson menar att ett gott bemötande handlar mycket om att förhålla sig neutral tills man har lyssnat färdigt på den sökandes berättelse, att inte föregripa deras problem innan den sökande har förklarat färdigt. En intervjuperson resonerar kring vikten av gott bemötande även i de lite svårare situationerna:

Men jag tror också att mycket ändå är Migrationsverkets bemötande. Att även i de svåra situationerna så har vi, eller försöker ha, ett gott bemötande. Vi försöker inte springa iväg alltför mycket, utan tar det ... Jag hoppas det är så.

Intervjupersonen framhåller även vikten av att vara tydlig i sin kommunikation, så att det inte uppstår några tveksamheter kring vad myndighetspersonen försöker förmedla. En annan intervjuperson påpekar vikten av att se den sökande och inte bara titta i papper eller på datorn – att visa att uppmärksamheten är riktad mot den som utreds.

Be kollega om hjälp

Stöd från kollegor kan hjälpa den som blivit utsatt, det visar såväl enkätresultat som tidigare forskning (Lundälv 2007). Det näst vanligaste alternativet på frågan om åtgärd är att man ber en kollega om hjälp. Det kan handla om situationer när en sökande är besvärlig eller hotfull och man hämtar en kollega för att det känns bättre att vara två. I andra fall väljer den anställde att överlåta hela ärendet till en kollega. Åtgärden kan bli aktuell i ärenden där den anställde upptäcker att det finns någon form av koppling till den sökande, för att på så sätt undvika jävssituationer. I andra fall kan det vara den sökandes beteende som gör att ärendet överläts, intervjupersoner har berättat om fall där man valt att överlåta ett ärende till en kollega för att en sökande upprepade gånger trakasserat den anställde.

Fysisk säkerhet och lokalernas utformning

I vissa fall väljer den anställde som åtgärd att byta lokal. Vid planering av den fysiska utformningen tas bland annat hänsyn till utrymningsvägar, larmknappar och inredning. I vissa fritextsvar framhålls att lokalernas säkerhet vad gäller reception och mottagningsrum är relativt hög, i vissa fall avviker lokalernas utformning och även säkerhetsaspekter från ort till ort. I de lokaler där det finns en reception har man i vissa fall väktare i lokalerna och larm i besöksrummen. En del av de som lämnat fritextsvar upplever en särskild otrygghet i receptionsmiljön. I den miljön kommer den anställde väldigt nära de sökande. I incidentrapporter kan vi även se att en del av de incidenter som inbegriper våld utspelar sig i receptionsmiljön.

För anställda som vistas ute i boenden finns mer att önska vad gäller lokalernas utformning. Där kan Migrationsverket ha vissa krav på utformning, men det blir i praktiken omöjligt att upprätthålla samma fysiska säkerhet som i de egna lokalerna. I en del intervjuer och fritextsvar framkommer en viss oro kring att den fysiska miljön i boendena kan variera i kvalitet. Brister i boendemiljön leder i många fall till ökad frustration bland de sökande, som de anställda som vistas ute i boendemiljön måste lära sig att hantera.

På förvaren är den fysiska utformningen viktig i det förebyggande arbetet, framför allt när det handlar om påverkan i samband med rymningsförsök. En chef vid ett förvar förklarar att man strävar efter att det ska se ut som vanligt; säkerheten ska inte synas.

Det finns relativt enkla åtgärder för att öka säkerheten på förvaren, det är bara att bygga höga staket och taggtråd. Men det ger en konstig bild av förvarens funktion. Det är inte ett

fängelse, därmed ska inte känslan vara sådan, eftersom det inte är dömda personer som hålls där.

Intervjupersonen förklarar att man i stället får tänka lite smart när det gäller materialval, för att på så sätt förebygga incidenter. En miljö som signalerar att man rustat sig för att något kan hända är även en miljö som potentiellt kan skapa fler hotsituationer (Brå 2009:7, Lundälv 2007).

En intervjuperson påpekar att skadegörelse som riktar sig mot myndighetens lokaler kan skapa otrygghet, särskilt om platsen runtomkring lokalerna inte känns säker:

Man vet aldrig om det står någon utanför när man går till eller ifrån arbetet.

De åtgärder som vidtas vid utsatthet för skadegörelse rör sig bland annat om miljön runtomkring Migrationsverkets lokaler, eftersom en del av den skadegörelse som förekommer på myndigheten drabbar miljön utanför lokalerna, som fasader, fönster och närmiljö. De åtgärder som vidtas kan handla om bättre belysning och att göra platsen runt lokalen mer öppen, genom att klippa ner buskar och ta bort potentiella gömställen. Dock menar en intervjuperson att åtgärderna inte kan bygga bort skadegörelse helt:

Man kan använda sig av verktyg men vi får nog räkna med skadegörelse, det får vi nog tyvärr. Det kostar ju massa pengar att fixa, som vi skulle kunna använda till verksamhet för de asylsökande i stället.

I vissa fall där lokaler varit utsatta för skadegörelse har man tillsatt mer övervakning och bevakning i form av väktare och kameror. På vissa platser där man bedömer att det finns en hotbild parkeras inte myndighetens bilar i anslutning till lokalerna, och bilarna är heller inte märkta med myndighetens namn, för att undvika att de utsätts för skadegörelse.

Chefens roll

Som på alla arbetsplatser har cheferna en viktig roll för det fortlöpande arbetet. Som vi tidigare sett i tabell 28 och figur 13, om vidtagen åtgärd, förekommer det fall där den anställde väljer att överlåta ett beslut till en chef. Intervjupersoner berättar om lite mer besvärliga ärenden, där påverkaren anses vara hotfull eller där man bedömer att den anställde inte ska stå med sitt namn på beslutet. I de fallen kan chefen gå in och fatta beslut i stället. Men chefen har också en viktig roll för att personalen ska trivas och uppleva en stimulerande arbetsmiljö. En intervjuad enhetschef beskriver det som att det är upp till chefen att se till att kompetensen kring otillåten påverkan hålls vid liv. De anställda får

utbildning, men sedan är det chefs roll att upprätthålla arbetet genom att hela tiden hålla en öppen diskussion om frågorna. Särskilt frågor som rör trakasserier och subtila korrupsionsförsök bör diskuteras öppet i arbetsgruppen, eftersom de kan vara svåra att identifiera för medarbetarna. En levande diskussion kan bidra till att avdramatisera uppkomna situationer och öka medvetenheten.

För de nyanställda spelar chefen en särskilt viktig roll. Det gäller att tidigt fånga upp osäkerhet för att den nyanställde ska trivas och utvecklas i sitt arbete. Det handlar även om att tydliggöra rutiner för att arbetet ska fungera så bra som möjligt när något väl sker. En chef säger så här om otillbörliga erbjudanden och hur man gör för att förebygga dem:

Att personer utanför Migrationsverket kommer att göra försök, det kommer alltid att ske. Det man i så fall får jobba med är att skapa förutsättningar för medarbetare så att de vet att de ska säga nej och vet att de ska anmäla det till chefen så fort det sker och så vidare. Jag tror inte att vi kan bygga bort att försök kommer ske. Men vi kan bygga bort det internt genom trygghet för medarbetare.

Tidigare forskning visar att chefen och ledningens inställning till riskerna i verksamheten är en viktig faktor i det förebyggande arbetet. Om cheferna belyser riskerna är det mer troligt att det även får spridning i organisationen. En annan viktig faktor är kulturen i arbetsgruppen och inställningen till chefen. En negativ inställning till chefen och arbetsgivaren kan skapa grogrund för missnöje och en mindre benägenhet att säga nej till exempelvis erbjudanden (Brå 2009:7).

Slutsatser

Vad betyder rapportens resultat för Migrationsverkets kontinuerliga arbete för att förbättra arbetsmiljö och säkra myndighetsutövningens integritet? Innan vi, i nästa avsnitt, presenterar ett antal konkreta förslag för det förebyggande arbetet, försöker vi här sammanfatta de viktigaste slutsatserna som kan dras ur materialet. Den övergripande bild av Migrationsverkets utsatthet som framträder ur materialet är på samma gång enhetlig och varierande, enkel och fragmentarisk. Jämfört med de andra myndigheterna som deltagit i enkätundersökningen har Migrationsverkets utsatthet å ena sidan en relativt enhetlig och tydlig profil. Migrationsverket är, å andra sidan, en komplex organisation. Påverkansförsöken tar sig därmed varierande uttryck.

Tydlig utsatthetsprofil

En mycket stor del av påverkansförsöken har sin grund i desperation och psykisk ohälsa hos sökande. Många av dem syftar till att påverka ärendeutgång eller ärendeprioritering, men en relativt stor del av dem tycks också helt eller delvis vara av mer ”expressiv” karaktär. De tycks ofta inte vara planerade eller drivna av en stark idé om möjligheten att faktiskt påverka beslutsprocessen. Den upplevda utsattheten bland Migrationsverkets anställda är jämförelsevis hög, totalt 49 procent. De som har mest ingående kontakt med sökande är även de som uppger högst utsatthet. För de flesta präglar det dock inte vardagen – det vanligaste är att man utsätts enstaka gånger på 18 månader. Det är främst arbetsmiljön som påverkas, vilket visar sig bland annat i att relativt många funderar på att byta arbete till följd av påverkansförsöken. Själva tjänsteutövningen påverkas dock inte, i alla fall såvitt vi kan mäta, i någon högre grad. Intervjuer visar dock att påverkan på mindre beslut och ärendeprioritering kan vara större. Här ser vi ett behov av tydligare rutiner, bättre stöd till utsatta och effektivare kontrollsystem.

Större risk för avtrubning än påverkan?

Våra intervjuer och referensgruppsseminarier tyder också på att Migrationsverkets anställda har en tydlig, och troligen realistisk, bild av vad som ligger bakom utsattheten. Det är i och för sig positivt att de har en realistisk bild av vad de utsätts för. En risk, som vi ser det, är dock att realismen slår över i cynism och avtrubning. Just eftersom så mycket av Migrationsverkets utsatthet handlar om desperation – något den enskilde tjänstemannen inte kan göra så mycket åt – kan denna risk vara särskilt stor.

Vissa försök kan förebyggas, andra måste hanteras

För att motverka avtrubning bör man fokusera på saker som tjänstemannen kan påverka, exempelvis genom tydligare kommunikation. Vissa saker kommer dock att inträffa oavsett utbildningar och förberedelser. Dessa måste organisationen kunna hantera. Ett viktigt resultat är att inte försumbara andelar utsatta uppger att de hade behövt stöd efter händelsen, men fick mindre än de behövt. I denna grupp är tryggheten lägre och den faktiska påverkan högre. Vi vet dock inte med säkerhet vad det beror på. En rimlig bedömning är ändå att organisationen kan förbättra både arbetsmiljö och rättsäkerhet i myndighetsutövningen genom att utveckla sin hantering av påverkansförsök.

Den komplexa organisationen måste prioritera otillåten påverkan

Migrationsverket är en komplex organisation som ansvarar för olikartade aspekter av migrationsprocessen och migranternas liv. Påverkansförsöken tar sig därmed många olika konkreta uttryck, trots att de flesta av dem har sin grund i desperation. Fördelningen av påverkansformer speglar i stort den vid andra myndigheter (se Brå 2016:13) – med undantag för erbjudanden, där Migrationsverkets utsatthet är jämförelsevis stor. Från intervjuer och referensgruppsseminarier vet vi att det är just i mängden av olikartade beslut som riskerna för felaktig myndighetsutövning kan vara som störst.

Våra intervjuer och referensgruppsseminarier visar att mer kan göras för att se till att information och utbildning når ut till organisationens olika delar på ett mer enhetligt sätt. Samtidigt är det tydligt att organisationens olika delar är utsatta på delvis olika sätt, och att arbetet måste anpassas till detta faktum. Det som krävs i det förebyggande arbetet är snarast en sorts ”flexibel enhetlighet” där organisationen centralt ser till att utbildning och

information sprids, men där det finns stort utrymme för chefer och teamledare att påverka hur arbetet bedrivs, för att det ska bli relevant för de olikartade utmaningar som organisationens olika delar står inför.

Prioritera arbetsmiljö

Rapporten visar att allvarliga tillbud med personskador trots allt är mycket ovanliga. För de anställda är det snarare i första hand summan av många vardagliga påverkansförsök som är problematisk. Taget tillsammans med ovanstående punkter menar vi att detta betyder att tyngdpunkten i arbetet mot otillåten påverkan bör ligga på arbetsmiljö och myndighetsutövning snarare än på fysisk säkerhet. Säkerhetsarbetet måste, om man vill minska riskerna för otillåten påverkan, kompletteras med satsningar på att exempelvis utveckla personalens kommunikations- och interaktionskompetens, effektivisera kontrollsystem och se över beslutsrutiner. Givet påverkansförsökens ofta lågintensiva och vardagliga karaktär ser vi det också som särskilt viktigt att sådana satsningar inte bara blir punktinsatser, utan att de integreras i arbetsvardagen.

Arbetet med rapporten har sammanfallit med en omvälvande tid för Migrationsverket, med exceptionellt högt söktryck och många nyanställningar. Eftersom enkäten genomfördes i början av denna period fångar dess resultat inte riktigt in den verkliga myndigheten nu befinner sig i. Utifrån både intervjuer och ökande antal incidentrapporter kan vi dock sluta oss till att riskerna för otillåten påverkan troligen ökar. Detta understryker ytterligare behovet att intensifiera det förebyggande arbetet. Kanske bör också en uppföljande studie genomföras om ett par år för att följa utvecklingen av otillåten påverkan och det förebyggande arbetet på myndigheten.

Förebyggande förslag

Avlutningsvis presenteras ett antal förebyggande förslag. De riktar sig främst till Migrationsverket, även om man förstås inte bör glömma bort att Migrationsverkets utsatthet i hög grad påverkas av externa faktorer, såsom budgetramar och rättväsendets arbete. Förhoppningen är att förslagen ska utgöra ett stöd i Migrationsverkets fortlöpande arbete med att motverka påverkansförsök och stärka sin motståndskraft mot de försök som görs.

Utbildning och information

Migrationsverkets medarbetare behöver utbildning för att så bra som möjligt kunna hantera riskerna för otillåten påverkan. Genom utbildning kan organisationen förbereda medarbetarna på de situationer som kan uppstå i arbetet. Det är viktigt att utbildning och information om otillåten påverkan sker tidigt i processen, vad gäller viss information kanske redan vid rekrytering. Det är också centralt att medarbetare får rätt sorts utbildning.

Migrationsverket är en stor myndighet med flera uppdrag. Med tanke på den stora organisationen kan det finnas anledning att skraddarsy utbildning i att förebygga otillåten påverkan, så att utbildningen anpassas till den specifika verklighet som den nya medarbetaren kommer att möta. Verklighetsnära information och utbildning blir därmed ett verktyg som de anställda kan applicera i sin vardag.

En annan utmaning är att informera om otillåten påverkan utan att skrämmas. Här kan myndigheten ta rapportens resultat till hjälp, eftersom siffrorna tydligt visar att myndighetspersonen främst utsätts för trakasserier av olika slag och endast i sällsynta fall situationer med våld.

Utbildningen bör göra interaktion och kommunikation med sökande till ett centralt utvecklingsområde. Rapporten visar tydligt att otillåten påverkan inte uteslutande, eller ens i första hand, är en säkerhetsfråga. De flesta påverkansförsök som Migrationsverkets anställda utsätts för utgör, i sig, inga egentliga säkerhetshot;

den stora utmaningen ligger snarare i att motverka den samlade effekten av incidenter och tillbud i den vardagliga interaktionen med sökande. Hur man kommunicerar och interagerar är därför i många fall avgörande. Utvecklingsarbetet kan exempelvis ske genom bisittning, gemensamma övningar där man får lösa svåra situationer, och spridning av goda exempel i arbetsgrupper med liknade utmaningar.

Särskild insats mot hot om självmord?

Den övervägande vanligaste formen av trakasseri är att den sökande säger att den ska ta sitt liv om inte myndigheten agerar så som den sökande vill. I intervjuer och fritextsvar framkommer att det här hanteras lite olika på myndigheten. Vissa upprättar alltid en incidentrapport när något sådant inträffar. Andra hänvisar till att de hör det så ofta att det inte är möjligt att anmäla det varje gång. Ofta blir det upp till myndighetspersonen själv att avgöra substansen i det som framförs. Det är givetvis mycket svårt. Här kan myndigheten behöva särskilda insatser för att informera och tydliggöra rutinen.

Det ska vara enkelt att rapportera och anmäla

Enkätresultatet vad gäller inrapporterade incidenter visar tydligt att allt som händer inte rapporteras till myndigheten. För våld, skadegörelse och hot sker rapportering i högre grad än för trakasserier och otillbörliga erbjudanden. I många fall bedöms inte händelsen som tillräckligt allvarlig, i vissa fall hade man inte tid eller så bedömde den anställde att det inte skulle leda till något. Migrationsverket arbetar med ett nytt incidentrapporterings-system; förhoppningen är att systemet ska förbättras både för användaren och för den som sedan ska analysera rapporterna. För att fler medarbetare ska välja att incidentrapportera måste det vara enkelt att rapportera när något hänt, och tydligt hur rapporten sedan kommer att hanteras av organisationen.

Rutinerna kring polisanmälningar bör också ses över. Det bör bli tydligare för medarbetarna vem som anmäler vad, vem som sköter dialogen med polisen, och vad som förväntas av den som utsatts. En ökad tydlighet i anmälningsrutinerna kan förhoppningsvis stärka samarbetet med polis och åklagare. Det framstår som särskilt viktigt för att motverka tendensen att inte anmäla för att man förutsätter att anmälan inte leder någon vart. Om det verkligen är så, som flera av våra intervjupersoner säger, att polis och åklagare inte tar Migrationsverkets anmälningar på tillräckligt allvar, måste ett första steg vara att se till att anmäla, och följa upp, allt som bör anmälas.

Privata kontakter

En del av de trakasserier som sker på myndigheten avser sökanden som tar kontakt med myndighetspersonen privat för att försöka påverka ärendet. Antingen via sociala medier, telefon, e-post eller personligen söker påverkaren upp den anställde på sin fritid. En del av de anställda anser att det är sådant man får räkna med. Andra tycker det är obehagligt att bli kontaktad privat. Myndigheten kan göra mycket för att förebygga otillåten påverkan, men när det gäller den här typen av påverkansförsök kan inte myndigheten göra allt. Här måste de anställda själva fundera på hur tillgängliga de är. Det finns många små knep som minskar risken att bli kontaktad privat, exempelvis att skaffa hemligt nummer, skärpa sekretessinställningarna på sociala medier, ta bort uppgifter på sökmotorer etc. När sådana kontakter ändå sker är det även viktigt att informera påverkaren om att kontakt inte bör ske på det viset, för att förhindra att det händer igen.

Arbeta mot desperation

Ett av rapportens tydligaste resultat är att desperation hos sökande ligger bakom en mycket stor del av de incidenter som drabbar Migrationsverket. Skälen till desperation eller psykisk ohälsa återfinns förstås ofta långt utanför Migrationsverkets verksamhetsområde, men rapportens resultat tyder också på att det finns en hel del som Migrationsverket kan göra för att reducera desperation och frustration. Det viktigaste torde vara att fortsätta arbeta för att korta ner handläggningstiderna, en stor utmaning med tanke på det ovanligt stora antalet sökande. Hur det kan gå till kan vi inte uttala oss om utifrån rapportens resultat; vi kan bara understryka att riskerna för påverkansförsök bör läggas till kostnaderna för de långa handläggningstiderna. Tidigare forskning pekar på att hur väntan på beslut gestaltar sig är av avgörande betydelse. Ett effektivt arbete för mindre destruktiv väntan för asylsökande skulle förstås behöva involvera en rad olika samhällsaktörer.

Rapportens resultat ger dock även konkreta exempel på hur Migrationsverkets handläggning kan utvecklas. Man kan identifiera särskilt ”desperationsgenererande” moment i organisationers olika verksamheter och försöka avskaffa dem. Falska förhoppningar, som kan skapas av välvilliga och undfallande handläggare, lyfts av intervjupersoner fram som en onödig risk. Detta kan motverkas genom att utveckla information om väntetider och ärendegång och träna medarbetare i tydlig kommunikation.

Intervjuer visar att upplevd orättvisa eller godtycke skapar frustration hos de sökande. Det kan röra inte bara ärendens slutgiltiga utgång men även mindre beslut och rutiner som rör exempel-

vis ärendeprioritering, utbetalningar och vardagen på förvaren. Sådana rutiner och beslut kan vara mindre formaliserade och intervjuerna tyder på att anställda ofta är osäkra på vad som gäller och hur och när undantag kan göras. Utifrån detta rekommenderas att organisationen gör en inventering och utvärdering av dessa beslut och rutiner för att ta reda på vilka som kan behöva förtydligas och stärkas upp. Det gäller inte minst rutiner kring förtur till besvärliga sökande, vilket i undersökningen framstår som relativt vanligt. Det framstår som viktigt att inventeringen görs specifikt för organisationens olika verksamhetsområden, eftersom de skiljer sig markant åt.

Identifiera och motverka risker i ärendehantering och handläggning

Intervjuerna som genomförts i projektet tyder på att handlingsutrymmet i Migrationsverkets ärendehanterings- och kontrollsystem kan användas på otillbörliga sätt. Bakgrunden till detta är att systemen är konstruerade i första hand med risken för felaktiga avslag i åtanke. Högre söktryck, hög omsättning på personal och ett ökat antal incidenter innebär att det kan vara på sin plats att se över systemen även utifrån riskerna för otillåten påverkan. Ett par särskilt sårbara områden kan identifieras.

Enmansbeslut, som tillämpas framför allt i tillståndsärenden, underlättar för den som vill påverka sitt ärende, inte minst eftersom kontrollsystemen ofta tycks vara underdimensionerade. Migrationsverkets öppna ärendehantering, som i vissa fall innebär att en handläggare på eget initiativ kan handlägga ett väntade ärende, kan även det underlätta påverkan. Exakt hur dessa system kan utvecklas är en resursfråga. Ett alternativ kan vara att öka kontrollen, eller omstrukturera den, med risken för otillåten påverkan i åtanke.

Samarbete i organisationen för att lyfta frågan

En central roll för säkerhetsfunktionen är att verka som ett stöd när otillåten påverkan sker, framför allt åt närmaste chef som i sin tur kan ge stöd till medarbetaren. Men säkerhetsfunktionen kan inte göra allt. Det krävs ett samarbete med personalfunktionen och verksamhetsledning för att ta ett bredare grepp i frågan, men även för att motivera och förklara vikten av säkerhetsarbete bland medarbetarna. Det är viktigt att föra fram lämpliga åtgärder för att arbetet ska få spridning i hela organisationen.

Referenser

Anechiarico, F. och Jacobs, B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: The University Press of Chicago.

Arbetsmiljöverket AFS 1993:2 *Våld och hot i arbetsmiljön*.

Brekke, J. (2004). *While we are waiting: Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*. Report 2004:10. Instituttt for samfunnsforskning.

Braithwaite, J. (1985). White Collar Crime. I: Geis, G., Meier, R.F. och Salinger, L.M. (red.) *White Collar Crime. Classic and Contemporary Views*. 3:e uppl. (1995). New York: The Free Press.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005:18). *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007:21). *Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008:8). *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009:7). *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009:13). *Otillåten påverkan mot åklagare och domare*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012:12). *Otillåten påverkan mot företag. En undersökning om utpressning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2014:4). *Korruption i myndighetsverige. Otillåten påverkan mot insider*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2015:12). *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2016:13). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Gill, M., Fisher, B.S. och Bowie, V. (2002). *Violence at work. Causes, patterns and prevention*. UK: Willan Publishing.
- Haller, D. och Shore, C. (2005) *Corruption: Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Lambsdorff, J.G. och Utku Teksoz, S. (2002). *Corrupt Relational Contracting*. Departemental Discussion Paper 113. University of Goettingen, Department of Economics.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Lundälv, J. (2007). *Harmoni och säkra möten*. Gävle: Meyer Information och Förlag AB
- Migrationsverket (2016): Information med anledning av Riksrevisionens revisionsrapport ”Skydd mot oegentligheter samt årsredovisningen 2015” diarienummer 1.3.3-201650737.
- Riksrevisionen (2015). Revisionsrapport: *Skydd mot oegentligheter samt årsredovisningen 2015*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Sundquist J, Bayard-Burfield L, Johansson L.M, Johansson S.E. (2000). “Impact of ethnicity, violence and acculturation on displaced migrants: Psychological distress and psychosomatic complaints among refugees in Sweden”. *Journal of Nervous and Mental Disorder* 188: 357–365.
- Weiner Thorardson K. (2009). *Professionellt bemötande. Att möta kunder i offentlig verksamhet*. Stockholm: SKL Kommentus AB.
- Åkerström, M. (2011). *Känsliga gåvor*. Malmö: Liber.

Elektroniska källor

Migrationsverket årsredovisning 2015

Mål för Migrationsverket

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/migration/mal-for-migration/>

Migrationsverket statistik över asylsökande
[http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/
Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html)

Medieakademin och SIFOs förtroendebarmeter 2015
[http://medieakademien.se/wp-content/uploads/2014/03/
Fbarometer2015.pdf](http://medieakademien.se/wp-content/uploads/2014/03/Fbarometer2015.pdf)

Medieakademin och SIFOs förtroendebarmeter 2016
[http://medieakademien.se/wp-cotent/uploads/2014/02/
Fo%CC%88rtroendebarmetern_2016.pdf](http://medieakademien.se/wp-cotent/uploads/2014/02/Fo%CC%88rtroendebarmetern_2016.pdf)

Migrationsverket är en av de myndigheter vars anställda anger att de utsätts för försök till otillåten påverkan. Påverkansförsöken sker främst i form av trakasserier och hot, men även av våld, skadegörelse och otillbörliga erbjudanden. Det är myndighetens klienter som står för den största delen av påverkansförsöken, och i många fall bedömer de anställda att försöken beror på desperation eller psykisk ohälsa.

Denna rapport bygger på en fördjupad studie av materialet till rapporten *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner* (Brå 2016:13), som kartlägger situationen vid fler myndigheter. Utifrån bland annat enkätsvar och intervjuer beskrivs hur påverkansförsöken går till, vilka de vanligaste påverkarna är och vilka konsekvenserna blir. Mot bakgrund av resultaten presenteras förslag på lämpliga strategier och metoder för att fördjupa och effektivisera det förebyggande arbetet.

Rapporten riktar sig i första hand till tjänstemän på Migrationsverket. Vår förhoppning är dock att den kommer att bidra med viktig kunskap om hot mot demokratin och att resultatet är användbart för väsentligt fler myndigheter.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE