

# EU:s nya ”därbyråkrati”?

## *Svenska tjänstemäns dilemman under Frontex-uppdrag 2014–2017*

Kajsa Hammargård

### **The EU's new “there-bureaucracy”? Dilemmas of Swedish civil servants during Frontex missions from 2014–2017.**

Since the refugee crisis in 2015, many member states officials have been allocated to Frontex missions in southern Europe. These officials perform tasks traditionally carried out by street-level bureaucrats in a national setting. This indicates that a new type of EU-sanctioned public administration is taking place in EU member states performed by officials from different member states. Drawing on Michael Lipsky's work on the dilemmas of street-level bureaucracy combined with conclusions from previous research on international missions, this study explores this bureaucratic hybrid, characterized by the dilemmas of street-level bureaucracy and those of international missions. The empirical focus of the study is on the Swedish coast guard and police allocated to Frontex missions from 2014–2017. It argues that the expansion of Frontex activities in European member states calls for a debate on the role of these officials in a democratic society and the implications for continued European governance.

## Inledning

Gränsbevakningsmyndigheten Frontex är en av Europeiska unionens (EU:s) byråer. Sedan den globala migrationskrisen 2014–2015 har den fått stärkt mandat och utökade resurser. Mellan 2014 och 2020 har myndighetens budget mer än fördubblats, från 143 miljoner euro till 450 miljoner euro. I och med införandet av den nya Frontexförordningen,<sup>1</sup> som i reviderad form

1 Frontexförordningen reglerar myndighetens verksamhet. Den förordning som reglerar Frontex verksamhet har förnyats under den tidsperiod som studien beskriver, från (EU)1052/2013 till (EU) 2016/1624, och sedan till PE/33/2019/REV/1.

Kajsa Hammargård är verksam vid Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer, Stockholms universitet.

E-post: kajsa.hammargard@ekohist.su.se

antogs av EU:s råd den första april 2019, förväntas byrån gradvis få ytterligare stärkt mandat och väsentligt ökande resurser för sin operativa verksamhet. En permanent kår med europeiska gräns- och kustbevakare samt experter inom gränsområdet har inrättats och togs i bruk från och med januari 2021. Personalstyrkan för operativa uppdrag planeras att 2027 uppgå till totalt 10 000 personer (Europaparlamentet & Rådet 2019). Det rör sig alltså om en omfattande förvaltningsapparat.

Som förvaltningsmyndighet betraktad har Frontex vissa intressanta särdrag. Inom ramen för dess operationsverksamhet har tjänstemän från olika länder i Europa arbetat med att ta emot migranter, bedriva sjöräddning och utföra gränsbevakning i de medlemsstater som drabbats hårdast av de stora flyktingströmmarna. Med andra ord: uppgifter som traditionellt utförts av nationella myndigheter har i tilltagande utsträckning överförts på tjänstemän från andra medlemsstater. Strukturen liknar i viss mån den som gäller för bland annat fredsbevarande insatser (jfr Koops et al. 2015, Thakur & Schnabel 2001). De utsända är endast tillfälligt på plats i de krisdrabbade medlemsstaterna – de är kvar så länge krissituationer varar, eller också har de specifika, tidsavgränsade uppdrag. Ett annat särtecken för Frontex är att tjänstemännen arbetar under flera – och ibland motstridiga – lager av både nationell och internationell lagstiftning.

I och med Frontex framskjutna roll har delar av samarbetet i EU därmed fått en ny förvaltningspolitisk inriktning. Föreliggande uppsats är ett försök att öka vår kunskap om denna nya förvaltningsform. Det är en kvalitativ studie, baserad på intervjuer med svenska tjänstemän, som studerar Frontex verksamhet i fält. Syftet är att utforska hur de spänningsförhållanden som enligt Michael Lipsky kännetecknar ”närbyråkratin”, tar form under de omständigheter som präglar Frontex verksamhet. Till grund för analysen ligger närbyråkratens traditionella dilemman med avseende på klientrelationer, resurser, organisatorisk styrning och arbetets organisering. I studien utvecklas begreppet ”därbyråkrati” som ett sätt att karaktärisera denna framväxande, hybridliknande förvaltningsform.

Tidigare studier av EU:s byråers roll i europeisk förvaltning har främst inriktat sig på hur framväxten av de nya institutionerna påverkar maktförhållanden i EU:s förvaltningspolitiska system utifrån föreställningar om stärkt nationellt eller supranationellt inflytande (se till exempel Christensen & Nielsen 2010, Egeberg & Trondal 2017, Keleman 2002). Men det har saknats empiriska studier om hur personalen i organisationens frontlinje, på plats i de europeiska medlemsstaterna, i praktiken bedriver sin tjänstemanautövning (Kalkman 2020: 176).

Detta är en avsevärd brist i litteraturen, givet de speciella omständigheter som präglar exempelvis Frontex. Byråns uppdrag vid EU:s yttre gränser innebär att gränsbevakningen de facto även ombesörjs av andra än det egna landets tjänstemän. Det betyder att de utsända, till exempel poliser, tulltjänstemän och kustbevakningspersonal, vars uppgift i ett normalläge är att arbeta inom sitt

eget lands territorium och gränsområden, nu under kortare tidsperioder åker iväg för att sköta motsvarande uppgift i andra europeiska länder. Tjänstemännen som utför detta arbete hamnar därmed utanför sitt dagliga sammanhang, långt från det samhälle där de vanligtvis verkar och har sin hemvist.

Gräns- och kustbevakarna är i sin ordinarie, nationella, roll del av det som Lipsky beskrivit som "närbyråkratin" (Lipsky 1969, 1983, 2019).<sup>2</sup> Denna del av ett lands offentliga förvaltning kännetecknas av att tjänstemän interagerar med enskilda medborgare och att de i sin dagliga gärning, trots byråkratiska strukturer, har en hög grad av frihet och direkt kan påverka människors livssituation (Lipsky 1969). Eftersom närbyråkraterna utgör en länk mellan de politiska beslutsfattarna och medborgarna får de en central demokratisk funktion (Lipsky 1969, 1983, 2010, Prottas 1978).

Det är samtidigt en position som präglas av spänningsförhållanden som är inneboende i rollen som sådan. Tjänstemän skall "omsätta politik", det vill säga förmedla resurser och utfärda sanktioner gentemot privatpersoner (till exempel klienter, patienter, medborgare) utifrån politiskt satta målsättningar. Positionen som "frontlinjebyråkrat" innebär vanligtvis stor handlingsfrihet i tolkningen av regelverket, vilket medför yrkesmässiga dilemman. Till exempel uppstår det lätt målkonflikter och dubbel lojalitet med klienter och arbetsgivare (se till exempel Lipsky 2010, de Graaf et al 2016).

När Frontex verksamhet växer och europeiska kustbevakare, poliser och andra tjänstemän skickas ut på tillfälliga uppdrag för att bistå medlemsstater som tar emot ett stort antal anländande migranter eller som av andra skäl anser sig behöva stöd utifrån, skapas det som i denna studie kallas "därbyråkrati", en förvaltningsform som liknar närbyråkratin, men som bygger på tillfälliga, behovsstyrda uppdrag utförda av tjänstemän som har sin normala hemvist i andra länder.

De utsända tjänstemännens arbete präglas av samma dilemman och utmaningar som traditionellt sker i närbyråkratin, såtillvida att de tvingas fatta självständiga och snabba beslut, ofta i utsatta lägen, och att humanitära och sociala överväganden kan övertrumfa politiska målsättningar. På båtar, i hamnar och på flygplatser konfronteras man med utsatta individer, ofta migranter och andra nödställda sjöfarande, som kräver akut skydd och vård, och det oavsett om de har rätt till asyl eller inte. Det är heller inte ovanligt att den utsända personalen måste ingripa mot människosmugglare och andra kriminella. Tjänstemännen som arbetar på uppdrag av Frontex har därför i princip stort inflytande över människors liv, både vid sjöräddningsinsatser, lagföring och i mötet med nyanlända migranter. Men hur påverkas deras situation och arbets sätt av det faktum att de inte agerar på hemmaplan, utan utför närbyråkratins uppgifter "där" borta, i ett annat land?

2 Begreppet "närbyråkrati" används genomgående i texten översatt från "street-level bureaucracy".

## Den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå

Frontex stärkta ställning i EU-samarbetet är inte ett isolerat fenomen. Under 10-talet har EU:s byråer växt i antal, omfång och mandat. I sin tur har dessa byråpolitiska nykomlingars roll och betydelse i EU:s förvaltningspolitiska system stärkts (Egeberg & Trondal 2017). Byråerna är en svårtypologiserad form av EU-byråkrati, med en styrningsmodell som utmanat EU-forskarens fokus på att urskilja nationalstatsintressen, mellanstatlighet och överstatlighet som de huvudsakliga skiljelinjerna i analysen av EU:s institutioner. Forskning om EU:s byråer tecknar en komplex bild av byråernas styrningsstruktur (se för exempel Christensen & Nielsen 2010, Egeberg & Trondal 2017, Keleman 2002).

Frontex leds av en verkställande direktör och verksamheten regleras i Frontexförordningen 2019/1896. Verkställande direktör och vice verkställande direktör utses av Frontex styrelse, som också kontrollerar verksamheten, säkerställer effektivitet, överser verksamheten samt garanterar transparens i beslutsprocesser. Styrelsen består av 26 nationella experter från de Schengenanslutna medlemsstaterna och två kommissionsanställda ledamöter; därutöver har ett fåtal Schengenassocierade länder möjlighet att delta vid styrelsens sammankomster.<sup>3</sup> Närvaron av nationella experter i Frontex styrelse har tolkats som ett tecken på att medlemsstaterna flyttat fram sina positioner i EU:s förvaltningsapparat och har bland annat lett till en diskussion om Kommissionens inflytande över EU:s förvaltningspolitiska arena har minskat (Keleman 2002, Christensen & Nielsen 2010).

Huruvida det är korrekt att anta att nationella politiska aktörer tillskansat sig ökat inflytande genom etableringen av byråerna är däremot omtvistat. Tjänstemännen som arbetar i byråerna tenderar att ha sin bakgrund i de nationella expertmyndigheterna snarare än i landets styrande politiska institutioner. De nationella representanternas närvaro behöver därför inte nödvändigtvis innebära ett ökat inflytande för de politiska makthavarna i respektive medlemsland (Egeberg & Trondal 2017: 684). Kommissionen kan inte heller betraktas som uträknad i spelet om makten över EU:s byråer. Kommissionen är trots byråernas relativa autonomi en inflytelserik part i styrningen av byråernas verksamhet (Egeberg et al 2015, Groenler 2009, Trondal & Jeppson 2008). EU:s byråers geografiska placering är ytterligare en aspekt av byråernas verksamhet som debatterats. Myndigheterna är utspridda i EU:s medlemsstater, vilket har skapat debatt om vilken betydelse värdlandets politiker och myndigheter har för byråernas verksamhet. Nationella myndigheter, snarare än de nationella politikerna, har beskrivits som inflytelserika i byråernas dagliga verksamhet, vilket i sin tur förstärker värdlandets inflytande i verksamheten i relation till andra medlemsstaters (Egeberg & Trondal 2009: 20). Med andra ord verkar

3 Detta omfattar Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz, Storbritannien och Irland.

byråerna i en komplex byråkratisk struktur där ett stort antal aktörer utövar inflytande över byråernas verksamhet.

Som myndighet kännetecknas Frontex av att verksamhetsområdet är det politiskt känsliga gränsbevakningsområdet, där starka medlemsstatsintressen finns representerade. Medlemsstaternas ansats i utformningen av Frontex verksamhet har beskrivits som i det närmaste experimentell (Pollak & Slominski 2009). I designen av verksamheten har motsättningar infogats i själva organisationsuppbyggnaden. Medlemsstaterna har delvis avstått från att rättsligt specificera Frontex verksamhet, samtidigt som de har försett Frontex med relativt hög grad av operativ autonomi (*ibid.*). Detta skapar i sin tur oklarheter vilka lagar och regler som gäller. När nationella myndigheter i EU tolkar existerande reglering ger dessa oklarheter upphov till skillnader i implementeringen av gränspolitiken (*ibid.*: 906). Ur ett legalt perspektiv kan Frontex verksamhet beskrivas som underreglerad (Buckel & Wisel 2010, Pollack & Slominski 2009).

Underregleringen är i sin tur sammanlänkad med frågan om möjligheten till ansvarsutkrävande i organisationens verksamhet. Exempelvis undviker Frontex som aktör rättsligt ansvar för överträdelser av internationell lag som begås av personal genom att låta medlemsstaterna bära ansvaret vid eventuella missförhållanden (Kalkman 2020: 5, Perkowski 2018). Det underpreciserade legala ramverket har även betydelse för de människor som Frontex personal möter i sina uppdrag. Sergio Carrera och Mario Stefan (2018) beskriver till exempel att det är svårt för enskilda individer att utkräva ansvar om de upplever att de blivit orättvist behandlade i myndighetshanteringen. Samlad forskning har även visat att mekanismer för ansvarsutkrävande i stor utsträckning saknas i Frontex verksamhet och att transparensen i organisationen är låg (Kalkman 2020).

Komplexiteten i organisationens uppbyggnad påverkar inte bara de människor gränsbevakarna möter i sin verksamhet, utan även tjänstemännen själva. Övergripande kan sägas att Frontex verksamhet definieras av fyra ting: den stora mängden av aktörer med inflytande i arbetet, motsättningar mellan nivåer i organisationen och komplexiteten i uppdraget samt organisationens utsatta position gentemot allmänheten (Perowski 2019). Dessa omständigheter skapar en fragmentiserad organisationsstruktur där tjänstemän under påtryckningar från olika intressenter tvingas till ständiga förhandlingar inom svåröverskådliga och tvetydiga rättsliga strukturer (*ibid.*).

Frontex verksamhet har även väckt kritiskt orienterade forskares intresse. Dessa har bland annat studerat Frontex verksamhetsutövning i relation till normer som mänskliga rättigheter och hur idéer om säkerhet kommer till uttryck i Frontex verksamhet (se till exempel Pallister-Wilkins 2015, Riekman 2008, Perkowski 2018). Dessa studier har i sin tur resulterat i diskussioner om implikationerna av framväxten av en europeisk gränsförvaltning. Polly Pallister-Wilkins (2015) studie av polispersonal på Evros och tjänstemän vid Frontex huvudkontor i Warszawa visar på organisationens paradoxala

förhållningsätt till humanitära och polisiära arbetssätt. Det finns även ett fåtal studier som utforskat migrationsområdet i internationella miljöer i perspektiv av tjänstemännens erfarenheter (se för exempel Alpe & Spire 2014, Borrelli & Lindberg 2018 och Borrelli 2018). Exempelvis slits europeiska migrationspoliserna mellan sin professionella identitet och dess etos och efterlevnaden av de abstrakta regelverk och lagar som styr deras arbete (Borrelli & Lindberg 2018).

Tidigare forskning har även belyst hur arbetsförhållanden och rekryteringsförfaranden vid Frontex, liksom övriga byråer, skiljer sig åt från både nationella myndigheter och EU:s övriga institutioner. I och med framväxten av byråerna som nya arbetsgivare i EU:s förvaltningspolitiska system har anställningsprocesser och anställningsförhållanden förändrats. I stället för permanent anställda medarbetare, som utgör en stor del av Kommissionens personalstyrka, består byråernas anställda i betydande utsträckning av deltidsanställd personal och experter (Suvarierol et al 2013). Jämförelser mellan den fasta personalen vid Kommissionen och den deltidsanställda vid byråerna visar bland annat att den senare gruppen i lägre utsträckning socialiseras till att omfatta idéer om överstatlighet och pro-europiska ideal (Suvarierol et al 2013).

Utöver forskning som handlar direkt om Frontex finns det även en stor mängd forskning om internationella insatser, som kan vara av relevans för att förstå Frontex och de utmaningar som dess tjänstemän ställs inför. Särskilt omfattande är den forskningstradition som beskriver FN:s fredsbevarande arbete (se för exempel Koops & Thierry 2015, Thakur & Schnabel 2001 och White 2015). Därtill finns ytterligare studier av olika typer av internationellt arbete samt studier av internationella EU-uppdrag (se för exempel Bouris & Dobrescu 2017, Ioannides et al 2007, Greener 2012 och Martins & Ferreira-Pereira 2012). Den forskning om militär uppdragsverksamhet eller forskning om uppdrag utanför EU:s gränser endast är dock bara delvis tillämpbara, eftersom till exempel uppdrag utanför EU:s gränser skiljer sig markant från det förvaltningsuppdrag som Frontex utför längs med EU:s gränser. Det gäller skillnader i civilt och militärt mandat, men även förvaltningens funktion i det demokratiska samhället i förhållande till de legitimitetsgrunder som militär verksamhet vilar på. Men det går att urskilja åtminstone tre teman från denna litteratur som är relevanta givet studiens syfte.

För det första visar studier av internationella uppdrag, ledda av internationella organisationer, att styrning är ett återkommande problemområde. Att arbeta under internationella lagar är en komplex uppgift och uppdrag ledda av internationella organisationer tenderar att präglas av svårtolkade mandat (White 2015). När blicken vänds mot uppdrag som EU deltagit i bortom Unionens gränser är det uppenbart att problem i styrningen inte är ett fenomen isolerat till Frontex verksamhet. Vid EU-ledda polisuppdrag i Bosnien-Hercegovina har det till exempel beskrivits som svårt att uppnå institutionell

koherens i mandat mellan olika EU-instrument (Ioannides et al 2007: 147). Ett ytterligare exempel med relevans för Frontexuppdrag finns att hämta i en forskningsrapport om internationella kustbevaknings- och polisinsatser (Yakhlef et al 2015). Rapporten visar att samverkan mellan nationer under uppdrag förutsätter en gemensam yrkesmässig identitet bland de deltagande och en gemensam uppfattning om vad som är målet med det uppdrag som de är där för att utföra (ibid.).

Det för oss till det andra temat: nationella skillnader i arbetssätt och arbetsskulturer mellan de inblandade. Även om de deltagande kommer från samma yrkeskategori förekommer det nationella särdrag som skapar svårigheter. Ett tydligt exempel är de skillnader i den nationella lagstiftningen som till stor del även reglerar aktörers arbete när de är i fält (Yakhlef et al. 2015). Därutöver försvåras samarbetet av diverse språkbarriärer (ibid.).

Det tredje temat är de spänningsförhållanden som uppstår i mötet mellan de utomstående hjälparbetarna och lokalsamhället. Detta gäller såväl fredsbevarande som sociala insatser (se till exempel Gray 2005, Narten 2009, Richmond 2012 och Sung Yong & Özerdem 2015). I fredsfrämjande och fredsbyggande arbete finns det till exempel ett omvittnat behov av att involvera lokalbefolkning och myndigheter (Narten 2009, Richmond 2012, Sung Yong & Özerdem 2015). Det talas ofta om att skapa och främja en typ av lokalt "ägandeskap" (Narten 2009). Relationen mellan det lokala livet och uppdragen är komplicerad på flera sätt, inte minst på grund av missförstånd och misstänksamhet (Narten 2009). Upplevda missförhållanden tenderar att skada relationen mellan det lokala samhället och utsänd personal. Det är inte heller ovanligt att de värderingar som styr personalen i hemmamiljön försvagas när de flyttas ut ur sin nationella kontext. Det har till exempel visat sig att individer utsända av internationella organisationer har medverkat till korrupktion och begått olika typer av övergrepp mot lokalbefolkning (se Karim & Beardsley 2017: 22–24, Wiatrowski & Goldstone 2010, Greener 2012).

## Närbyråkratins dilemma

Den teoretiska utgångspunkten för denna studie är de dilemman Michael Lipsky identifierat i sina numera klassiska texter om närbyråkratins problem (1969, 1983, 2010). Lipskys angreppssätt är lämpligt av två skäl. För det första täcker hans aspekter och begrepp in stora delar av de utmaningar som tjänstemännen i Frontex möter: relationen till klienter, mobilisering av resurser, metoder för organisatorisk styrning och frågor om arbetets organisering. Bredden i det analytiska ramverket skapar förutsättningar att fånga upp ett brett spektrum av dilemman länkade till tjänstemannautövningen i det empiriska materialet. Vidare visar en nytgiven studie inom migrationsområdet av schweiziska kustbevakare, att Lipskys ramverk utgör en god utgångspunkt för

en analys av hur humanitära idéer, säkerhetskultur och kostnadseffektivitet präglar verksamheten (Archermann 2021).

Det andra skälet är att Lipskys inflytelserika arbete om närbyråkratin, som är en modern klassiker och vars begreppsapparat har utgjort grunden för en serie forskningsdebatter, inte tillämpats i någon större omfattning på en internationell eller europeisk förvaltning. Som beskrivits inledningsvis liknar närbyråkratens roll i det förvaltningspolitiska systemet den roll Frontex personal förväntas fullgöra i sitt uppdrag: de verkar i yrken med fokus på individer, de arbetar relativt autonomt och det finns en inbyggd motsättning i perspektiv mellan cheferna och tjänstemännen på fältet (Lipsky 2010: 13-19).

Fyra områden av målkonflikter karakteriserar enligt Lipsky den så kallade närbyråkratin. Områden som i sin tur ställer tjänstemän inför olika typer av dilemman i sin tjänsteutövning:

### **KLIENTERNA**

Relationen mellan tjänsteman och klient är asymmetrisk, i synnerhet om tjänstemännen representerar lagförande myndigheter (Lipsky 2010: 54-56), men även när de distribuerar välfärd till utsatta grupper (ibid.). Klienterna som tjänstemännen möter är dessutom ofta i ofrivillig kontakt med myndigheterna, oavsett om det är lagföring eller utsatthet som är anledningen till att individer har med myndigheterna att göra. Klienterna är däremot inte helt utan agens i mötet med myndighetsrepresentanterna. Lipsky menar att det finns flera faktorer som minskar asymmetrin i relationen mellan tjänsteman och klient. En av dessa är att tjänstemännen ofta arbetar under tidspress med hög belastning och många parallella ärenden, medan klienterna har relativt mycket tid att sätta sig in i sina individuella ärenden och driva sin sak (ibid: 58).

Därutöver bidrar faktorer som att tjänstemännen är bundna till policydokument om likabehandling och att det finns incitament i tjänstemannarollen som gör att tjänstemännen strävar efter att deras klienter ska lyckas i systemet (ibid.). I närbyråkratin pågår därmed ständiga förhandlingar där båda parter, klienter och tjänstemän står i ett ömsesidigt förhållande till varandra. Tjänstemännens frihet till professionella bedömningar i den organisatoriska strukturen och ett handlingsutrymme i klient-tjänstemannarelationen utgör grunden för denna relation och beskrivs som avgörande för god förvaltning (Lipsky 1983), men dessa professionsbaserade bedömningar är inte okomplicerade. I klientrelationen utövar tjänstemännen kontroll gentemot sina klienter och är samtidigt medskapare i den sociala konstruktionen av vem klienten är, vilket kan riskera att cementera oönskade och kontraproduktiva förställningar som kan komma att ligga klienten till last (ibid: 59-70).



## RESURSER

Det är välbelagt i tidigare forskning att närdemokratin tenderar att i stor utsträckning präglas av konflikter mellan kostnadseffektivitet i budgetmål, effektmål och mål om jämlikhet i bedömningar gentemot klienter (Evans 2011, Lipsky 2010, de Graaf et al 2016). Närbyråkratin kännetecknas av brist på såväl materiella som tidsmässiga resurser. Konflikten om resurser anses bero på att efterfrågan på välfärdstjänster ofta ökar med tillgången (Lipsky 2010: 33). Resursbristen är däremot inte alltid uppenbar i hela organisationen; forskning visar exempelvis att särskilt mellanchefer i närbyråkratin plågas av höga krav på ekonomisk effektivitet (de Graaf et al 2016).

## STYRNING

Närbyråkraters arbete präglas av vaga och ibland motsägelsefulla förväntningar när det kommer till verksamhetsmål och de effektmått som designats för att utvärdera måloppfyllnad. De målkonflikter som uppstår handlar ofta om att klienters behov kommer i konflikt med idéer om social ingenjörskonst eller organisatoriska mål (Lipsky 2010: 41–47). Målen för närbyråkratin definieras i relation till tre primära gruppers intressen: allmänheten och dess förväntningar på myndighetsutövande, de som arbetar i eller med den egna professionen samt klienterna som grupp (ibid.).

Att mäta effekter är en utmaning i de flesta byråkratier, detta i synnerhet inom närbyråkratin där målen ofta är abstrakta. Mål för närbyråkratin verksamhet kan exempelvis vara att verka för säkerhet och utbildning och att stärka utsatta gruppers förutsättningar (ibid: 49), men sådana mål kan vara svåra att omvandla till praktiskt tillämpbara åtgärder och mätbara effekter. Ett exempel på hur mål omsätts i det dagliga arbetet i närbyråkratin är förekomsten av indikativa mått som formuleras för att skapa mätbarhet i verksamheten. Ett sådant mått kan exempelvis vara summan av genomförda arresteringar eller antal handlagda ärenden. Måtten riskerar därmed i sin tur att skapa incitament för tjänstemän att inte agera i överensstämmelse med den övergripande målbilden för verksamheten utan att de fokusera på att instrumentellt skapa höga mätvärden (ibid: 50). Förekomsten av effektmått i myndighetsutövning väcker även frågor om närbyråkratens autonomi i relation till regler och policys skapade av överordnade för att öka mätbarheten i verksamheten. Konflikter om mål i verksamheten kan ta sig olika uttryck, exempelvis kan den egna professionella etiken kollidera med motsvarande etik hos andra närbyråkrater som tjänstemännen till vardags samarbetar med, och därmed leda till konflikter mellan professioner (ibid: 47).

## ARBETET

Ett genomgående tema är alltså att närbyråkratin karakteriseras av motsättningar mellan byråkratiska sedvänjor och regler och det personliga mötet

med klienter. Lipsky menar att tjänstemännen fungerar som företrädare för sina klienter i det politiska systemet och i den övriga förvaltningsapparaten. De förväntas använda sina kunskaper och färdigheter för att hjälpa klienter. Med andra ord finns det en länk mellan vad tjänstemän uppfattar som professionalism och tankar om altruism (ibid: 72). Hjälpandet som ideal betonas även inom ramen för professionsutbildningar och reproduceras ofta av tjänstemännen själva. Altruistiska motiv är ofta ett skäl till att tjänstemännen söker sig till ett yrke i närbyråkratin (ibid.).

Därutöver menar Lipsky att arbetet i närbyråkratin karaktäriseras av alienation. Graden av alienation avgörs av tjänstemännens möjlighet att uttrycka och använda sig av sin kreativitet och förutsättningarna att påverka inriktningen på arbetet, det vill säga graden av inflytande (Lipsky 2010).

När närbyråkraters ideal om altruism krockar med de reella förutsättningarna tjänstemän måste arbeta under, ställs de inför svåra situationer. Konsekvensen är att tjänstemännen utvecklar metoder för att ge intryck av handlingskraft i sin yrkesutövning, för att de helt enkelt inte har möjlighet att möta klienters behov på bästa möjliga sätt (ibid: 76–79). I och med att närbyråkraterns arbete präglas av yrkesmässigt engagemang är mötet med klienter ofta betraktat som en belöning i närbyråkraterns arbete. Om tjänstemännens entusiasm för arbetet med sina klienter inte helt överskuggas av pressade arbetsförhållanden och resursbrist bidrar klientmötena generellt till att tjänstemän känner lojalitet gentemot de relativt diffusa mål som ger riktning åt deras arbete (ibid: 75). Om arbetsprocesser i stället segmenteras och mötena med klienten blir alltför styrda tenderar tjänstemännens alienation i arbetet att öka (ibid.). Om tjänstemän i närbyråkratin har goda relationer till sina kollegor kan alienationen minska, om arbetsförhållandena så tillåter (ibid.).

## Metod och material

Studiens primärmaterial utgörs av kvalitativa intervjuer med svensk kustbevakning och polis som tjänstgjort i Frontex-operationer i Grekland och Italien 2014–2017. Intervjuerna var semistrukturerade och varade i 45–90 minuter. Intervjuerna genomfördes mellan 2018–2019. Respondenterna har medverkat i en eller flera operationer. Uppdragen har sett olika ut beroende på värdland och operationens inriktning och utformning. Inom ramen för Operation Poseidon i Grekland bidrog den svenska kustbevakningen från oktober 2015 till april 2017 med två mindre patrullbåtar samt besättningar för att övervaka EU:s yttre gräns mot Turkiet. I Italien deltog Kustbevakningen med ett större fartyg i Frontex-operation Triton. Svenskt spaningsflyg har varit på plats i Italien 2014 till 2017. Medarbetare från polisen har varit på plats i både Italien och Grekland. Syftet med operationerna har varit gränsövervakning och sjöräddning och att bistå

med registrering och identifiering, det vill säga regelrätta kustbevakningsfunktioner, samt att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

De intervjuade (21 personer) har olika befattningar i Sveriges Frontex-verksamhet.<sup>4</sup> Sex av respondenterna har haft strategiska ledningsuppdrag i Sverige och för den svenska Frontex-organisationen i fält, de övriga har på olika sätt arbetat direkt i fält.

Närbyråkratin som organisationsform definieras av positioneringen mellan samhälle och politik. Denna funktion som länk mellan samhälle och politik gör att hela kedjan av myndighetsutövning är viktig att studera, även om tonvikten i denna studie ligger vid det som sker i fält. Som beskrivits tidigare i teoriavsnittet spelar tjänstemän på strategisk nivå en central roll när det gäller exempelvis resursdistribuering och målformulering i närbyråkratin. I och med att de svenskar som tjänstgör i Frontex-operationer arbetar för sina svenska arbetsgivare även när de är på plats i Frontex-operationer, är det därför motiverat att inkludera respondenter som arbetar centralt och strategiskt med uppdragsverksamheten inom det svenska Frontexdeltagandet.

Valet att fokusera på svenska tjänstemän är tvåfaldigt. Sverige har bidragit substantiellt till Frontex-operationer under flyktingkrisen 2015 och framåt med flera typer av insatser (flyg, hamn, läger och båt) vilket gör att intervjuer med svensk personal ger goda förutsättningar att kartlägga de dilemman som uppstått i verksamheten. Intervjuer med personer i säkerhetsyrken innebär vissa utmaningar i fråga om sekretess och tystnadskultur. Det finns därför fördelar med att intervjua personal direktanställd vid just svenska myndigheter i jämförelse med personal från andra europeiska länder, då meddelarfrihet och social acceptans för att tala med utomstående om eventuella oegentligheter i statlig verksamhet är utbredda bland svenska myndighetspersoner (Rothstein et al 2013: 229–230).<sup>5</sup>

Materialet analyserades med en abduktiv strategi där utgångspunkt först togs i de dilemman som Lipsky definierat som avgörande inom närbyråkratens arbetsfält: klienter, resurser, styrning och arbete. I läsningen av materialet har Lipskys dilemman utgjort ett ramverk utifrån vilket tjänstemännens beskrivningar av arbetet i Frontex kategoriserats och analyserats. I arbetet med det insamlade materialet identifierades ytterligare en kategori av dilemman som inte låter sig fångas i de fördefinierade kategorier som ingår i Lipskys dilemman. I resultatdelen för denna studie beskrivs respektive kategori av dilemman och ett fåtal citat används för att illustrera resonemanget. I slutdiskussionen kombineras sedan slutsatser om närbyråkratens traditionella dilemman med perspektiv från forskning om internationella uppdrag i en avrundande

4 Därutöver genomfördes en bakgrundsintervju vid huvudkontoret i Warszawa.

5 Särskilt i och med att direktanställda vid Frontex tillåts tala med forskare utan godkännande av näraste chef, vilket omöjliggör anonymitet (Intervju 13, 19).

diskussion om ”därbyråkrats” samlade dilemman. Diskussionen är tänkt att kontextualisera studiens resultat och redogöra för slutsatser.

Därtill bör sägas att även om studiens generaliseringsanspråk är begränsade – den beskriver endast empiriskt de dilemman som uppstått i de studerade operationerna – bör resultaten kunna ligga till grund för en mer omfattande diskussion om ”därbyråkrats” problem och dilemman.

## **Svenska kustbevakare och polisers förutsättningar och dilemman i arbete inom Frontex operationer 2014–2017**

I nedanstående avsnitt presenterar jag resultatet av studien, det vill säga sammanfattar framträdande teman i respondenternas beskrivning av relationen till klienter, tillgången till resurser, hur styrningen fungerar och upplevelser av arbetet i Frontex.

### **DE OFRIVILLIGA KLIENTERNA – ASYMMETRISKA RELATIONER OCH NYA SÄKERHETSUTMANINGAR**

Tjänstemännen, till exempel kustbevakarna, möter främst migranter, individer misstänkta för brott (som till exempel flyktingsmuggling) och andra sjöfarare. De medarbetare från svenska polisen som arbetat som screeners<sup>6</sup> och debriefers<sup>7</sup> möter i huvudsak migranter. I vilken utsträckning respondenterna i denna studie arbetat nära klienter beror på om de varit i fält eller inte; vissa har tjänstgjort i sjöräddning och gjort ingripanden i gränsbevakningssyfte, andra har mött nyanlända migranter i intervjusituationer.

De migranter som inte får hjälp i tid under sjöräddningsoperationer dör, migranter som tvingas vända om till Nordafrika eller Turkiet kan inte lämna in klagomål och även om de är på plats i ett EU-land så är migranternas möjligheter att göra sina röster hörda små. I respondenternas beskrivning av sjöräddningsuppdrag beskrivs klienterna över lag som tacksamma gentemot kustbevakningens personal. Relationen till klienter är däremot inte problemfri för tjänstemännen.

I operationerna uppstår frågor i relation till tjänstemannaansvaret. Respondenter beskriver exempelvis att det uppstått diskussioner om hur misstänkta övergrepp mot migranter ska bemötas (Intervju 18). Respondenterna beskriver även att de stött på situationer där migranter antingen beskrivit för dem eller

6 Screeners beskrivs göra en första bedömning när migranterna anländer till EU, de undersöker bland annat nationalitet hos migranterna.

7 Debriefers arbetar med informationsinhämtning för Frontex, de undersöker exempelvis resvägar, migranternas erfarenheter under resan och människosmugglarnas tillvägagångsätt.

de själva iakttagit situationer där nödställda behandlats inkorrekt eller inhumant (Intervju 10, 18, 21, 22). Det gäller allt från hårdhänt behandling, rasism och aggressivt bemötande och även fall av våld utövat av personal från andra medlemsstater eller värdlandets tjänstemän. Respondenter beskriver även att kraven är högt ställda för att en anmälan ska vara befogad och att rasistiska uttalanden samt hårdhänt behandling inte utgör grund för ett formellt klagomål (Intervju 18).

Tjänstemännens beroende av värdlandets institutioner förstärker den komplexa relationen mellan svensk personal och migranter. Personal allokerade på uppdrag av Frontex är där på värdlandets premisser och beroende av personal från värdlandet för att kunna utföra uppdraget (Intervju 20, 21).

Beroendet av värdlandets institutioner begränsar de svenska tjänstemännens möjligheter att fullt ut uppfylla det ansvar som de anser sig ha i relation till migranterna. En respondent beskriver hur en anmälan om våld mot migranter resulterat i utfrysning från den lokala personalens sida efter att tjänstemannen uppmärksammat skador på en migrant som personer från landets kustbevakning ansågs ha orsakat (Intervju 21). Efter anmälan försvårades det fortsatta arbetet (ibid.). Tjänstemännen arbetar under de premisser som sätts av värdlandets personal och institutioner. De svenska tjänstemännen är dock inte passivt inställda till migranternas utsatthet, utan beskriver hur de verkar aktivt för att minska migranternas utsatthet. Ett exempel gäller visitering av migranter, där svenska tjänstemän medvetet försöker undvika att kränka migranter genom att låta kvinnor sköta visitering av kvinnor och män av män (Intervju 1, 3, 18). Respondenter beskriver även att de hanterat överträdelse gentemot migranter genom att uppmana kollegor eller vid något tillfälle skickat en skriftlig orosanmälan (Intervju 10, 18, 21). Trots att flera respondenter påtalat missförhållande, beskriver ingen av de intervjuade respondenterna att de fått återkoppling från Frontex i dessa ärenden.

Utöver migranter, som ofta är i en utsatt situation när de möter tjänstemännen från Frontex, träffar de svenska tjänstemännen även klienter som är "ofrivilliga" i sitt möte med myndigheter på grund av att de ägnar sig åt kriminalitet, exempelvis olika typer av smuggling. De tjänstemän som arbetat på flyg och båtar träffar på en annan typ av kriminalitet än den tjänstemännen ställs inför i sin vardag hemma i Sverige. I Frontex-uppdragen förekommer våld med tunga vapen, kriminella med stora ekonomiska intressen och till och med hot om terrorhandlingar (Intervju 8, 12) och aktörer som aktivt försöker påverka sin situation i relation till lagförande myndigheter; det har hänt att fartyg har ramrats av kriminella aktörer som försökt undvika samröre med Frontex personal (Intervju 12). Särskilt kustbevakarna beskriver den starka kontrasten mellan det svenska vardagsarbetet och mötet med flykting- och narkotikasmugglare i Medelhavet (Intervju 12). Även om kustbevakare har vapenträning i sin utbildning så är de generellt inte vana vid de hot de möter i sin nya vardag (Intervju

1). Att kunna fungera i en miljö där brutal våldsanvändning förekommer är en utmaning och gör säkerhetsfrågor till högsta prioritet (Intervju 7, 8, 12, 20).

### **MIGRANTEN, VEM ÄR DET?**

De svenska tjänstemännen beskriver att det finns ett glapp i kunskap mellan den bild av migranterna de haft hemifrån och den situation som möter dem på plats i fält. Den bild de har av internationell migration och flyktingkrisen har de i stor utsträckning fått som mediakonsumenter och svenska medborgare. Väl på plats uppstår dissonans mellan deras förförståelse och de realiteter de möter. Av respondenterna beskrivs detta, om än inte som ett problem i verksamheten, som orsaken till viss förvirring om *vem* migranten är. Flera respondenter vittnar om att de upplevt migranterna som mer välbeställda än de tänkt sig, att det känns märkligt att det uppstår slagsmål ombord efter sjöräddningsinsatser, och att de inte varit beredda på att det kan råda rasism mellan migranter (Intervju 8, 21). De förvånas även över de förväntningar migranter har på personal och standard ombord på båtarna, till exempel fri tillgång till wifi (Intervju 8, 10, 21). Därutöver beskriver vissa av respondenterna en annan typ av dissonans: det svåra i att möta människor i dåligt fysiskt skick eller konfronteras med en större mängd avlidna på ett fartyg (Intervju 8, 10). Några av tjänstemännen har fått utbildning om migration av representanter från Migrationsverket och berättar att det hjälpt dem att förstå och förbereda sig på situationen de ska komma att möta (Intervju 8). Andra har inte fått någon förberedande utbildning och säger att det hade varit till hjälp att veta mer om det som väntar dem i operationerna (Intervju 7). Respondenterna har ett reflekterande förhållningsätt till de erfarenheter de erhållit i sitt arbete med migranter. Så här uttrycker sig en respondent:

Det är ju lite märkligt egentligen, man kommer dit för att rädda folk, sen vidtar vi massa [säkerhets-]åtgärder, såsom skyddsvisitationer och beslagtar nagelsaxar, vi ser dem som ett hot. Första gången kändes det överdrivet, men sen förstod man. I riktig nöd så struntar man i [skyddsvisiteringar] förstås (Intervju 8) <sup>8</sup>.

Mötet med migranter väcker även djupare frågor hos de intervjuade, särskilt mellan etablerade rutiner för att upprätthålla säkerhet i arbetet och tjänstemännens vilja att hjälpa. En respondent reflekterar till exempel över frågor om människovärde efter att berättat om att de låtit en avliden person ligga kvar i vattnet när de var på väg till ett sjöräddningsuppdrag. Vederbörande hävdar att det aldrig skulle förekomma i Sverige. Att lämna en avliden kvar i vattnet strider mot rådande svensk praxis, som innebär att kustbevakningen undantagslöst bärgar drunkningsoffer, identifierar dem och meddelar anhöriga (Intervju 8).

8 Ord i hakparates är förtydliganden av författaren.

## RESURSER I FÄLT

Respondenter som har arbetat i fält har i regel inte mycket att säga om resurser. På plats arbetar de med sin egen utrustning från Sverige; detta gäller såväl farkoster som annan utrustning som de använder i arbetet, till exempel vapen.

Respondenterna framställer generellt tillgången på resurser eller frånvaron av dem med ödmjukhet – det finns en förståelse för att de på plats måste lösa saker som exempelvis tillgång till bränsle på annat sätt än hemmavid och att situationen i operativt arbete fordrar flexibilitet hos personalen (Intervju 12). Respondenterna beskriver även att det under årens gång, 2014–2017, skett en succesiv förbättring i organisationen för att definiera behoven i fält. Respondenter beskriver att den centrala ledningen visat lyhördhet för tjänstemännens önskemål. Exempelvis berättar en respondent att det under arbetet vid flyktingkrisens början upptäcktes att det fanns behov av att ha sjukvårdspersonal på plats på de större fartygen och att detta sedan åtgärdades i senare uppdrag (Intervju 8).

I och med att respondenterna hade svensk utrustning, avsedd för svenska förhållanden och med förhållandevis hög standard, uppfattar de sig som välutrustade i jämförelse med flera av sina europeiska kollegor. De beskriver att de inte lider brist på materiella resurser. De får god ekonomisk ersättning för sitt arbete i jämförelse med andra europeiska kollegor och deras utrustning gör att de kan arbeta under sämre förhållanden än andra.

## STORA MATERIELLA RESURSER, AVSAKNAD AV FLEXIBILITET?

Att utsända under pågående uppdrag upptäckt behov av olika typer av resurser, men att dessa behov inte har tillgodosetts förrän än i senare skede, när en ny besättning anlant, är en bild som bekräftas av respondenter centralt placerade i organisationen. Det beskrivs att resurserna successivt dimensionerats och anpassats till uppdragen under tiden Sverige deltagit i Frontex-operationer (Intervju 12). Centralt placerade respondenter, med god överblick över Frontex verksamhet bekräftar att det finns stora ekonomiska resurser men att resurs-distribueringen kännetecknas av låg flexibilitet och att det tar tid att omlokalisera resurser efter behov (Intervju 4, 13). En respondent ifrågasätter exempelvis hur mycket "pang för pengarna" som Frontex väl tilltagna budget egentligen givit verksamheten (Intervju 4). Ett ytterligare exempel som återges är hur flyktingströmmarna till spanskt vatten expanderat kraftigt sedan flyktingkrisen, men att det ter sig omöjligt för Frontex att skapa den typ av flexibilitet i systemet som krävs för att skyndsamt kunna omlokalisera operationer till andra geografiska områden när nya behov uppstår (Intervju 13). Vidare beskrivs hur resurser alltid bedöms utifrån hur mycket resurser Frontex har förutsatt sig att allokera och sedan de facto lyckats nyttja till olika typer av verksamhet, snarare än utifrån om Frontex uppnår det som organisationen förutsatt sig med de resurser man har att tillgå (Intervju 13).

## LAGER PÅ LAGER AV LAGAR, REGLER OCH PROFESSIONELLT DEFINIERADE MÅL

Kring styrningsfrågor kan inledningsvis sägas att styrningen av verksamheten är komplex. På plats råder värdlandets lag, men de medverkande behöver även förhålla sig till Frontex riktlinjer och internationell lagstiftning; som anställda av svenska myndigheter gäller dessutom de lagar och regler som omfattar svenskarnas arbetssituation.

Respondenterna beskriver ett raster av lagar och regler som är svårt att överblicka. De som arbetar centralt med strategi, utbildning och planering beskriver motsättningarna mellan olika regelverk som påtagliga; exempelvis innehåller Frontexförordningen 2019/1896 fortfarande delar som redan är reglerade i andra internationella konventioner (Intervju 13). Att olika typer av *farkoster* kommer till användning i Frontex verksamhet är ytterligare en komplikation i jämförelse med insatser på land. Det förekommer oklarheter i när mark- och flagglandsprincip råder för farkoster och det finns oklarheter i luftrumets reglering (Intervju 13). Å andra sidan är både personal som bedriver sin verksamhet från flyg och från båt vana vid att arbeta med internationella regelsystem och lagar, eftersom de även hemmavid arbetar i gränsområden, längs Sveriges kuster eller i internationellt luftrum (Intervju 12, 18).

Det är dock inte bara formella ramverk som utmanar respondenterna. Sjömannayrket kännetecknas av starka normer som i sin tur riskerar att kollidera med formella regelverk. Särskilt betonas att kodex inom sjömannayrket tydligt stipulerar att sjöfarare i nöd, oavsett omständigheter och nationsgränser, ska undsättas (Intervju 5).

Respondenterna som arbetar på plats beskriver att de i stor utsträckning är utelämnade till att bedriva verksamhet utifrån värdlandets godtycke (Intervju 6). På båtar har de exempelvis en följeofficer som sköter all kommunikation med värdlandet medan de själva primärt kommunicerar via sin svenska kontaktpunkt på fastlandet. De har svagt mandat att fatta beslut utan godkännande från följeofficeraren. När det gäller Frontex närvaro i verksamheten framstår den centrala organisationen i Warszawa som frånvarande; däremot beskriver respondenterna att de tror sig veta att Frontex är nöjda med hur svenskarna utför uppgifterna. Få av dem som tjänstgjort i fält verkar kunna överblicka vilka Frontex mål är eller hur Frontex som organisation påverkar verksamheten. Tjänstemän som skickas ut från Sverige beskriver att de i första hand förhåller sig till de mål som värdlandets nationella myndigheter sätter upp.

Inställningen som respondenterna förmedlar summeras bäst i den slogan som en tjänsteman som utbildar personal använder sig av: ”*Vårt uppdrag, deras vardag*” (Intervju 4, 8, 10). Respondenterna ser sitt uppdrag som att avlasta värdlandets myndigheter under en krissituation och att rädda människoliv,



snarare än att ägna sig åt vardaglig gränsbevakning och brottsbekämpning eller att utföra vardagssysslor i värdlandets migrationsverksamhet.

Trots att det är respondenternas övertygelse att det är operationens primära uppdrag att hjälpa värdlandets myndigheter så finns det spänningar mellan tjänstemännens förhållningssätt och de mål de upplever som definierande för operationen, i synnerhet om politiska överväganden upplevs gå före migranternas behov eller uppdragets effektivitet. I intervjumaterialet förekommer det till exempel kritik mot italienska myndigheter för att vid flertalet tillfällen vägrat låta båtar komma in i närmaste hamn med hänvisning till långdragna politiska dispyter om var migranterna ska tas i land, diskussioner som både ses som inhumana och hindrande i arbetet. Den svenska personalen menar att migranter i varierande behov av sjukvård på grund av dessa diskussioner tvingats vara kvar på båtar under längre tid än nödvändigt (Intervju 8).

Det är inte heller självklart vilken del av värdlandets vardag som operationerna ska bidra till. Exempelvis kolliderar synen på olika typer av brottslighet. I ett exempel från Italien beskriver svenska tjänstemän att de nationella myndigheterna inte lägger tonvikt vid att utreda miljöfarliga utsläpp vilket står i kontrast till svensk kustbevaknings praxis (Intervju 7). I Sverige betraktas fokus på miljöfrågor som en grundbult i verksamheten enligt de professionella normerna. Italienska myndigheters agerande står i kontrast till hur de svenska tjänstemännen tycker att miljöfrågor bör hanteras. Ett annat exempel på värdekonflikter är hur personal på båtar från värdlandets myndigheter passivt sett på när svenska kustbevakare har arbetat med sjöräddning ute i fält, utan att hjälpa till (Intervju 8). Passiviteten uppfattas negativt, eftersom svensk personal inte ser det som sin uppgift att utföra uppgifter som värdlandets myndigheter normalt sett själva hanterar inom ramen för sin ordinarie verksamhet, uppgifter som egentligen inte är kopplade till hanteringen av de ökade migrationsflödena.

### **NÄR MÅL KOLLIDERAR: RELATIONEN TILL REGLER**

Som tidigare nämnts beskriver respondenterna en stark yrkesidentitet. Under intervjuerna reflekterar respondenterna ofta över situationer som kan eller har uppstått när deras professionsspecifika normer inte överensstämmer med lagar, regler eller den politiska inriktningen i värdlandet. Särskilt oroade är kustbevakare för att ställas inför en situation där de inte tillåts bedriva sjöräddning trots att människoliv står på spel, något de ser som sin plikt. Respondenter som arbetat i Grekland återkommer till vad de skulle göra om de under tidspress skulle ställas inför en situation där de behöver korsa den grekisk-turkiska gränsen för att utföra ett sjöräddningsuppdrag där människoliv står på spel (Intervju 1, 18, 21), något som inte är tillåtet utan tillstånd från myndigheter. Så här säger en av respondenterna:

... man vill ju göra rätt, men samtidigt vill man ju i själen göra rätt, vi hade regler. Den här gränsen [gränsen mellan Grekland och Turkiet] får vi inte korsa. Så vi fick ju ligga och vänta på att [migranterna] kom på rätt sida, för hade vi gått över på den andra sidan hade det blivit diplomatiska förvecklingar och hela operationen hade gått om intet (Intervju 20).

Flera respondenter menar att de utifrån sin identitet som representanter för svenska myndigheter, fostrade i svensk förvaltningstradition, gärna följer regler och att det därmed är skrämmande att ställas inför situationer där det uppstår dissonans mellan professionella övertygelser och operationens mandat. Denna vilja att göra rätt beskrivs som en paradox för respondenterna när de å ena sidan tycker att det är tillfredställande att värdlandet och Frontex är nöjda med den verksamheten svenskarna bedriver, just på grund av deras följsamhet och å andra sidan, när de mål man förväntas eftersträva, kolliderar med personlig eller professionell övertygelse.

En person med insyn i utbildningen av personal som arbetar centralt beskriver att de diskuterar regler och juridik inför operationer och att han i dessa samtal uppmuntrar personalen att agera på ett sätt som ”de själva kan leva med” (Intervju 5), det vill säga utifrån sin moraliska övertygelse. En respondent som arbetat som befälhavare beskriver rädslan över att ställas inför situationer där livräddning ställs mot att följa reglerna för operationsverksamheten (Intervju 17). Detta illustrerar att tjänstemännen själva på plats i operationerna tvingas göra svåra avvägningar mellan olika, i realiteten konkurrerande, principer. En centralt placerad källa i den svenska Frontex-insatsen beskriver att man på grund av komplexiteten i styrningen och de situationer tjänstemännen hanterar i fält, ibland får hjälpa tjänstemännen att i efterhand, så gott det går, skapa en godtagbar bild av vad som har hänt och hur regelverket ser ut (Intervju 5).

### **ALTRUISM, PERSONLIG UTVECKLING OCH KOMPETENSUTVECKLING**

Hur arbetet organiseras skiljer sig i viss utsträckning beroende på uppdrag, men allmänt kan sägas att tjänstemännen är utlokaliserade under kortare tidsperioder, från några veckor upp till ett par månader. På större båtar finns i allmänhet en större besättning på 13–15 personer från den svenska kustbevakningen, inklusive poliser och sjukvårdspersonal, men därtill också flera följeofficerare från värdlandets myndigheter. På mindre båtar och flyg består personalstyrkan ofta bara av 3–5 personer och endast en följeofficerare från värdlandet. De som tjänstgjort på flyg och båt har arbetat i grupper med andra svenskar i besättningen och farkosterna är svenska. De som däremot intervjuat migranter i hamn har oftast arbetat i blandade arbetslag eller helt självständigt.

Tjänstemännens drivkrafter i arbetet är en viktig aspekt av arbetet i närbyråkratin. Tjänstemännen i den svenska verksamheten söker sig självmant

till utlandsuppdrag; det är således ett aktivt val för dessa individer. Respondenternas berättelser vittnar om att det både finns altruistiska, karriärmässiga och ekonomiska skäl för att åka ut (Intervju 6, 9). Uppdragen beskrivs som ett avbrott från vardagen och ett äventyr (Intervju 6, 12). Från centralt håll framhålls även hur svenska myndigheter tycker att det är positivt att kunna skicka personal på Frontex-operationer eftersom det innebär kompetensutveckling för den svenska personalstyrkan, särskilt när det gäller storskalig sjöräddning (Intervju 4). När man lämnar familj och hem vill man också ha "avkastning" på det man gör och känna att det är meningsfullt. Detta är en utmaning för organisationen då varje enskild tjänsteman förväntar sig något utöver uppdraget som sådant. Exempelvis berättar en person med ansvar att leda verksamhet under en period i Italien att det fanns en viss besvikelse hos besättningen över att inte få flyga på de tider då det kom många migranter (Intervju 11). Respondenterna beskriver även unisont att de är stolta över sin verksamhet och att få representera Sverige internationellt. Valfriheten kan därför tolkas som att den också gett upphov till implicita krav hos tjänstemännen, förväntningar som inte alltid korresponderar med uppdragets karaktär.

Altruistiska motiv anses vara en central drivkraft i verksamheten. Som tidigare nämnt åker tjänstemännen på Frontex-operationer för att göra en insats, till exempel rädda liv, bidra till ett bättre system och hjälpa medelhavsländerna att klara av en krissituation. Av intervjuerna framgår att de tjänstemän som åker på uppdrag är måna om att verkligen få möjlighet att just hjälpa. Respondenter beskriver även att operationer som dessa förvisso är välbetalda uppdrag, men intrycket under intervjuerna är att de som valt att åka gör det i genuint hopp om att faktiskt kunna bidra och hjälpa utsatta människor som riskerar att drunkna under sin färd över Medelhavet.

Respondenterna upplever även att deras inställning skiljer sig från värdländernas. De svenska kustbevakarna har en ambition att "rädda världen" medan de menar att italienarna och grekerna utför sina vardagliga, yrkesmässiga plikter (Intervju 8), vilket enligt respondenterna gör dem mindre drivna av altruism och mer blasé i relation till lidandet de möter. Även mötet med migranter och en annan kultur är en viktig drivkraft för de utsända svenskarna (Intervju 6).

## **ORGANISATIONSKULTURER MÖTS**

Respondenterna beskriver att det finns påtagliga skillnader mellan hur arbetet bedrivs i Italien och Grekland i förhållande till hur verksamheten bedrivs i Sverige. Samtliga respondenter lyfter fram skillnader i organisationskultur och förvaltningspolitik. Det gäller såväl poliser som kustbevakare, både de som arbetar på ute i fält och de som arbetar centralt. Särskilt Italiens organisationsstruktur sticker ut för svenskarna som beskriver den som fragmenterad och hierarkisk (Intervju 8). I Italien delas arbetet med gränsbevakning mellan

Guardia di finanzia,<sup>9</sup> kustbevakning och polis – i kontrast till svenska förhållanden inom gränsbevakningsområdet. I Sverige är polisen en myndighet och det finns inte någon myndighet med ett uppdrag som motsvarar Guardia finanzias. Därutöver finns det skillnader ifråga om god tjänstmannautövning. Italienska myndigheters arbetssätt skiljer sig från de svenska, bland annat i synen på mutor: det gäller till exempel vanan att ta emot små gåvor på båtar de kontrollerar. De har också vad som beskrivs som en tuffare attityd gentemot migranter och det råder tydligare hierarkier mellan över- och underordnade tjänstemän (Intervju 18).

Dessa skillnader i professionskultur ses som ett irritationsmoment, men kulturskillnaderna har även praktiska implikationer för arbetet i fält. Ett lättamt exempel på vad skillnader i organisationskultur får för effekter är att svenska gradbeteckningar ofta feltolkas av personal från andra länder. Svenskarna upplevs ha ”mycket guld på axlarna” i relation till andra länders gradbeteckningssystem, vilket givit svenskar med låga gradbeteckningar ett relativt gott förhandlingsläge och möjlighet att påverka de hierarkiska organisationer man möter (Intervju 20). Olika organisationskulturer kan även utmynna i konflikter om hur arbetet bör utföras och hur personalstyrkan bör vara strukturerad enligt nationella normer inom professionen. En sådan konflikt är synen på jämställdhet. Respondenter beskriver att de kvinnor som regelmässigt var en del av svenska besättningar under uppdragen har mött svårigheter i samarbetet med värdlandets tjänstemän, som helt utgjorts av manlig personal (Intervju 1, 18). Flera av de respondenter som deltagit i Frontex-operationer beskriver förekomsten av sexism som bekymmersamt i arbetet (Intervju 1, 3, 17, 18). Till exempel har tjänstemän i värdlandet vägrat tala med kvinnliga befälhavare och i stället vänt sig till deras manliga underordnade. Kvinnliga tjänstemän har blivit sexistiskt bemötta. Det förekommer till och med fall där kvinnor blivit bortskuffade och hindrats från att utföra sitt arbete (Intervju 1, 3, 17, 18).

En ytterligare svårighet som följer av skilda organisationskulturer är att informationsutbytet försvåras. Respondenterna beskriver att det generellt råder brist på information om såväl målbilden för olika uppdrag som lägesbilder i skarpa situationer, och att det skapat problem, särskilt i de italienska operationerna (Intervju 1, 8, 11, 21). Vid ett tillfälle besköt svenskar ett italienskt fartyg av misstag då de inte hade information om dess närvaro på platsen (Intervju 8). Som en strategi för att hantera bristen på en fungerande och formell struktur för informationshantering blir personliga relationer ett viktigt verktyg i svenskarnas verksamhet, särskilt för samordnande funktioner (Intervju 11, 12).

På central nivå och i arbete gentemot Frontex personal är upplevelsen av kulturskillnader påtaglig. Flera respondenter beskriver att en ”öststatsmentalitet”

9 Guardia di finanzia är en del av det italienska polisväsendet som lyder under det italienska finansdepartementet.

präglar Frontex i Warszawa (Intervju 6). Denna mentalitet beskrivs som hierarkisk till sin karaktär, mindre transparent och byråkratisk (Intervju 5, 13). Bristen på insyn har resulterat i konkreta problem i samarbetet med svenska myndigheter. Frontex har exempelvis inte informerat tillräckligt om arbetsmiljörisiker i uppdragsverksamheten (Intervju 13).

Flera respondenter vittnar även om att synen på arbetsrätt skiljer sig åt mellan svenska myndigheter, värdländer och Frontex. Även om förekomsten av skillnader mellan organisationerna inte är förvånande så är det värt att nämna att det lett till konkreta problem i arbetet. Till exempel ska svenska arbetsgivarförhållanden gälla svensk personal, men respondenter beskriver att arbetstidsbegränsningar och svensk arbetsmiljölagstiftning inte alltid respekterats av Frontex och värdlandet (Intervju 6, 7, 13, 21).

### **ARBETSPROCESSENS SEGMENTERING**

I respondenternas beskrivningar av Frontex verksamhet finns flera paralleller att dra till de faktorer som Lipsky (2010: 75-80) beskriver som alienerande i närbyråkratin, men en dimension som särskilt är värd att lyfta fram är hur arbetet i fält organiseras. Processen som styr svenska tjänstemäns arbete i Frontex beskrivs i stor utsträckning som segmenterad. Arbetet sker i en kedja av olika instanser, där migranterna, som lotsas snabbt genom de olika stegen, möter olika tjänstemän och professioner från olika myndigheter. Tjänstemännen beskriver även en brist på återkoppling ifråga om hur olika ärenden fortlöper; de får aldrig veta vad som händer med människorna de mött. De som arbetat på fartyg beskriver till exempel att de bara kan påverka migranternas situation när de är på svensk båt och därmed omfattas av svensk lag. De är också på plats under en kortare tidsrymd och som tidigare nämnts är deras verksamhet styrd och möjligheten att fatta självständiga beslut liten. Dessutom är tjänstemännen begränsade i det personliga mötet med klienter: man talar sällan samma språk och möts under kort tid. Detta gäller oavsett om tjänstemännen arbetar i intervjusituationer med migranter eller med sjöräddning (Intervju 6, 9, 21).

I och med att tjänstemännen ofta saknar kulturella insikter och språkkunskaper för att samtala direkt med klienterna skapas mellanhänder i kontakterna. Respondenter beskriver att det ibland finns både tolkar och kulturella rådgivare på plats för att underlätta intervjuer med nödställda (Intervju 6, 9). Den sociala distansen och de begränsade resurserna att överbrygga kulturskillnader upplevs som problematiska. Exempelvis beskriver de svenskar som arbetat i intervjusituationer med migranter hur så kallade kulturella rådgivare eller tolkar ibland påverkat migranterna på ett negativt sätt, eller helt tagit över samtalen (Intervju 6).

## Diskussion och slutsatser: ”därbyråkratin” dilemman

Nedan utvecklas diskussionen med utgångspunkt i de förvaltningspolitiska dilemman som beskrivits i föregående avsnitt av denna studie. De erfarenheter respondenterna tillgodogjort sig under deltagande i Frontex operationer ställs i denna slutdiskussion mot Lipskys iakttagelser av dilemman som karaktäriserar den traditionella närbyråkratin. Studiens resultat beskrivs även i relation till den forskning om EU:s byråer och internationell uppdragsverksamhet som beskrivits inledningsvis i uppsatsen. Slutligen sammanfattas studiens resultat kortfattat under rubriken ”Avslutning”.

### KLIENTRELATIONEN I DÄRBYRÅKRATIN

I den traditionella närbyråkratin råder asymmetri mellan klienter och tjänstemän. I synnerhet gäller detta om tjänstemännen representerar lagförande myndigheter. (Lipsky 2010: 54–56). Asymmetrin i relationen mellan klienter och tjänstemän är däremot inte att betrakta som ett av naturen givet tillstånd. Snarare råder en dynamik i relationen mellan klient och system, ofta i form av en ständigt pågående förhandling, där klienterna har förutsättningar att driva sin sak och därigenom påverka sin situation. Strävan hos tjänstemännen att deras klienter ska lyckas och det faktum att tjänstemän i viss mån fungerar som företrädare för sina klienter i det politiska systemet bidrar till detta. Att klienter har tid och kraft att värna sina intressen gentemot tjänstemän, vars vardag präglas av hög arbetsbelastning, har traditionell också gett klienter möjlighet att förbättra sin situation (ibid. 58). Klienterna i den nationella närbyråkratin beskrivs därmed, trots asymmetrin, ha relativt stora möjligheter att driva sina ärenden i den demokratiska förvaltningsprocessen (ibid. 58). I kontrast till denna ”förhandlingsbara asymmetri” inom närbyråkratin visar föreliggande studie att relationen mellan klient och tjänsteman ser annorlunda ut i Frontex verksamhet. Här är möjligheten för de mest utsatta att påverka sin situation små, näst intill obefintliga, medan starkare klientgruppers agens till och med kan öka i jämförelse med vad som gäller nationellt.

Även om dessa observationer är intuitivt självklara är det viktigt att framhålla att dessa klienter, till skillnad mot personer som möter myndighetspersonal i en nationell kontext, har svårt att kommunicera med tjänstemännen de möter på grund av språkbarriärer, att migranter möter tjänstemän som representerar olika organisationer (till exempel nationella myndigheter, internationella organisationer eller personal som arbetar inom ramen för Frontex) och att processen från sjöräddning till mottagande är fragmentarisk. Därtill beskriver tjänstemännen i studien att de själva har låg kunskap om de migranter de möter och om migration som fenomen, samt hur värdlandets politiska system fungerar. Detta står i kontrast till bilden av närbyråkratin där tjänstemännens professionella kunskap om klienter och deras behov framhävs som en förutsättning och tillgång.

En ytterligare delförklaring till att asymmetrin ökar i därbyråkratin är att tjänstemännen inte kan minska sina klienters utsatthet genom att till exempel föra deras talan i det politiska systemet, något som Lipsky framhäver som en viktig demokratisk uppgift för varje närbyråkrat (Lipsky 2010: 58).

Utöver bristen på kunskap hos tjänstemännen om migranter som grupp och om värdlandets politiska system, så förstärks dessa svårigheter av att tjänstemännen i sin tur är i beroenderelation till andra aktörer för att kunna utföra sitt arbete på plats, till exempel Frontex-kollegor från andra länder och värdlandets institutioner. Det är svårt att protestera mot förhållanden på plats och anmälningar av missförhållanden återkopplas sällan eller aldrig till uppgiftslämnaren. Resultaten ligger i linje med tidigare forskning om brister i transparens och ansvarsutkrävande vid denna typ av tillfälliga Frontex-uppdrag (Kalkman 2020). Studien adderar därmed ytterligare empirisk tyngd till tidigare beskrivningar av migranter som en mycket utsatt grupp i mötet med EU:s gränsbevakningsmyndighet. Vidare visar studien den empiriska komplexiteten i processer för ansvarsutkrävande i Frontex verksamhet, en komplexitet som i tidigare studier primärt skildrats utifrån resonemang om den institutionella designen av myndigheten (se för exempel Carrera & Stefan 2018).

Därutöver visar analysen av de svenska tjänstemännens fältarenheter att komplexiteten i deras relation med klienter inte stannar vid mötet med migranter. Under tjänstemännens tid i operationerna möter de även en för många av tjänstemännen inom kustbevakningen ny typ av organiserad kriminalitet, i form av bland annat människosmugglare. Kustbevakarna beskriver en annan typ av säkerhetssituation, med välorganiserade kriminella aktörer, som påverkar maktbalansen i relationen mellan klient och tjänsteman. Organiserade aktörer får ett informationsövertag i relation till de tjänstemän som bara vistas tillfälligt på platsen och de har förmåga att försätta tjänstemän i utpressningssituationer de inte är vana att hantera. Studien indikerar därför att Frontex förvaltning inte ensidigt ökar civilpersoners utsatthet, utan att därbyråkratin som förvaltningspolitiskmodell förändrar närbyråkratins redan asymmetriska relationer mellan tjänstemän och klient. Denna empiriska bild, från verksamheten i fält, kompletterar den befintliga forskning som beskrivet vilka effekter Frontex utformning har på europeisk rättsutövning gentemot civilpersoner.

## **RESURSER I DÄRBYRÅKRATIN**

Frontex resurser har ökat under de senaste åren och studien bekräftar att den resursbrist som kännetecknar närbyråkratin inte gäller för Frontex. Närbyråkratin utmärks vanligtvis av bristen på resurser, givet ett outsinligt behov av samhällstjänster (Evans 2011, Lipsky 2010). Tjänstemännen i Frontex upplever däremot att de är väl utrustade; någon resursbrist i den svenska verksamheten råder inte. I studien framstår snarare en annan aspekt av resursfrågan som problematisk, nämligen frågan om hur resurserna kan utnyttjas

och hur den organisatoriska flexibiliteten är utformad. Inte bara avseende att tjänstemännen under uppdrag tar med resurser, så som till exempel vapen, utrustning, expertis och farkoster, från respektive medlemsstat och sedan får laga efter läge under operationerna, utan även på central nivå. Möjligheten att från centralt håll flytta resurser mellan platser framstår som små. Paradoxalt nog är dessa operationer ofta ett svar på plötsliga och svårförutsedda händelser, som i fallet med flyktingkrisen, vilket väcker frågor om kostnadseffektivitet och om de förutsättningar som denna resursfördelningsmodell skapar för tjänstemän i fält.

### **STYRNING I DÄRBYRÅKRATIN**

Närbyråkratin styrs traditionellt av mål definierade i relation till tre primära gruppers intressen: allmänhetens förväntningar på myndighetsutövande, de som arbetar i eller med den egna professionen, samt klienterna som grupp (Lipsky 2010: 41–47). Att styrningen skulle orienteras utifrån dessa grupper i Frontex verksamhet är däremot inte självklart för de tjänstemän som intervjuats inom ramen för denna studie. Studien indikerar att tjänstemännen i därbyråkratin verkar gentemot mål som snarare påminner om målformuleringar som återfinns i annan internationell uppdragsverksamhet. Både relationen till klienter och till andra professioner är visserligen närvarande i materialet men allmänhetens perspektiv saknas.

I linje med tidigare forskning om insatser organiserade av internationella organisationer beskriver respondenterna komplexiteten i Frontex styrning och institutionella design (se t.ex. Pollak & Slominski 2009). Tjänstemän som företrädesvis arbetar inom ramen för svensk verksamhet och professionsstandard förflyttas till en komplex miljö, där andra målkonflikter, än de som traditionellt präglar närbyråkratin, tar form. Målkonflikter som beskrivs av tjänstemännen omfattar konflikter mellan värdlandets politiska mål och effektiviteten i arbetet med att hjälpa migranter i sjönöd, mellan professionella standards och ett oklart internationellt lagrum samt mellan brottsbekämpning och det humanitära uppdraget. I studien framhålls att tjänstemännens professionella identitet ställs mot efterlevnaden av de abstrakta regelverk som reglerar deras arbete (jfr Borrelli & Lindberg 2018).

Därutöver bidrar studien med en empirisk komplettering till de beskrivningar av den komplexa utformningen av Frontex som institution och dess legala ramverk som återfinns i tidigare forskning (Pollak & Slominski 2009). Det gäller exempelvis ansvarsutkrävande och beslutsgångar, men också sådana saker som svårigheter att utvärdera vilka arbetsmiljölagar som råder på plats.

Tjänstemännen ställs även inför målkonflikter de inte vanligtvis behöver ta ställning till i sitt dagliga arbete i Sverige, men som kan tolkas som en internationellt präglad variant av Lipskys beskrivningar av konfliktförhållandet mellan professionella bedömningar och centralt satta mål. Den internationella



kontexten komplicerar tjänstemännens arbete ytterligare. Den mest utmärkande av dessa målkonflikter är spänningen mellan respondenternas professionella övertygelse att de oavsett omständigheter som kustbevakare ska rädda liv vid nödsituationer och kravet att sjöräddning i vatten med oklara gränshållanden eller utanför värdlandets vatten måste sanktioneras av värdlandet. Denna styrningsmodell innebär i praktiken att svåra mänskliga beslut om att rädda eller inte rädda människor i sjönöd potentiellt flyttas nedåt i hierarkin till enskilda båtar ute på havet, där befälhavare själva tvingas att navigera i ett ibland motstridigt landskap av regler, lagar, nationsgränser och professionsstandarder. I studien lyfts fram att tjänstemännens professionella identitet ställs mot efterlevnaden av de abstrakta regelverk som formellt kringgärdar deras arbete (Borrelli & Lindberg 2018).

Studien bekräftar med andra ord uppfattningen att utformningen av Frontex som institution, med dess legala ramverk, skapar oklarheter om vilka lagar och regler som styr olika delar av verksamheten (Pollak & Slominski 2009). Det behövs emellertid mer empirisk kunskap om hur beslutsprocesser tar form på olika nivåer av denna därbyråkrati. Tidigare forskning har diskuterat vilka aktörer som har inflytande över Frontex verksamhet vid organisationens högkvarter (se t.ex. Egeberg & Trondal 2017). I denna studie illustreras istället komplexiteten som följer med mångfalden av aktörer utifrån ett verksamhetsperspektiv. Studien visar att både värdlandets, Frontex och hemmanationens principer är ständigt närvarande i tjänstemannautövningen. Därigenom bekräftas bilden som ges av Frontex i tidigare forskning, där såväl överstatliga intressen som enskilda medlemsstater påverkar arbetet i organisationen (se Egeberg & Trondal 2017, Keleman 2002, Christensen & Nielsen 2010). Studien visar även att den komplexa styrningsstrukturen får konsekvenser för vem som har agens i det faktiska arbetet på plats i Frontex operationer, något som blir tydligt i beskrivningar av målkonflikter mellan humanitära och polisära aspekter av uppdraget. Utifrån de svenska tjänstemännens beskrivningar dras slutsatsen att frågan om agens i verksamheten är mer komplex än vad som framkommer i studier av huvudkontorets verksamhet, både avseende målbilden för arbetet och i faktiska beslutsprocesser där tjänstemän möter medborgare och andra civilpersoner. Därutöver, och vid sidan av den traditionella debatten om nationella intressen kontra mellanstatligt samarbete, bekräftas de motsättningar som observerats i tidigare forskning mellan polisiära praktiker och humanitära målsättningar (Pallister-Wilkins 2015). Studien indikerar att det humanitära engagemanget och målet att hjälpa människor står i centrum för därbyråkratins tjänstemän, detta trots att uppdragen innehåller både gränsbevakning och brottsbekämpning. Bilden av vilka klientrelationer som ska definiera målen för verksamheten går isär. I likhet med Lipskys forskning, som betonar klientrelationens betydelse för tjänstemän i närbyråkratin, visar studien att klientrelationen är central för respondenterna, särskilt i förhållande

till migranter. Respondenterna i denna studie beskriver på olika sätt hur de inriktar verksamheten mot de flyktingar som de ser som sitt främsta uppdrag att hjälpa. De betonar sjöräddning och andra uppgifter som på olika sätt innefattar migranternas situation, snarare än centralt satta mål om gränsbevakning eller annan typ av brottsbekämpning. Tjänstemännens fokus på migranter visar att även om målen och inriktningen för uppdrag i därbyråkratin definieras centralt, så utförs uppdragen av tjänstemän som själva fyller arbetet ”där” med mening utifrån sina preferenser och professionsstandarder.

### **ARBETET I DÄRBYRÅKRATIN**

Mot bakgrund av den växande andelen nationella experter och personer med korttidskontrakt i EU:s byråer har tidigare forskning diskuterat konsekvenserna av att EU-tjänstemän vistas tillfälligt i EU:s institutioner i stället för att som en stor andel av Kommissionens personal anställas på permanenta kontrakt. Att EU-personal i allt större utsträckning tenderar att endast tillfälligt arbeta i EU:s institutioner har väckt frågor om i vilken grad tjänstemännen överhuvudtaget socialiseras till att omfatta en europeisk identitet, samt frågor om hur en eventuell frånvaro av en sådan identitet påverkar förutsättningarna för fortsatt europeisk integration (Suvarierol et al 2013). Kortare typer av uppdrag är, som beskrivits i resultatdelen av denna text, norm även vid operativa uppdrag, men studien visar även att solidaritet med andra europeiska länder trots dessa korta kontrakt är en viktig del av tjänstemännens föreställningsvärld. Studien visar därutöver att arbetets organisering i korta, tillfälliga uppdrag är intressant ur fler aspekter jämfört med vad tidigare forskning framhållit. Detta visar sig till exempel när närbyråkrater upplever sig sakna kontroll över arbetet de förväntas utföra. I respondenternas beskrivningar av sin vardag finns flera paralleller att dra till de faktorer som Lipsky beskriver som alienerande i närbyråkratin. I beskrivningarna av arbetets organisering finns spänningsförhållanden dokumenterade mellan två element i närbyråkratin: alienation från arbetet, och viljan att skapa ett bättre samhälle (Lipsky 2010: 71–79). Både den altruistiska viljan att hjälpa och främlingskap inför arbetet är framträdande drag i de beskrivningar som poliser och kustbevakare ger i sina berättelser om arbetet i Frontex verksamhet. Processen som respondenterna arbetar i under sin tid i därbyråkratin är segmenterad. Arbetet beskrivs ske i en rad olika instanser där tjänstemännen inte får överblick eller återkoppling i hur ärenden sköts. Därutöver saknas flera av de faktorer som Lipsky beskriver minskar alienation i arbetet. Ett exempel på en sådan faktor är goda relationer mellan kollegor och närliggande professioner (ibid: 75). Respondenterna beskriver förvisso att det samarbete som sker inom gruppen av medarbetare på olika farkoster generellt har fungerat väl; däremot har samarbete med andra yrkesgrupper eller arbetsgrupper i stort sett lyst med sin frånvaro. Mötet med andra tjänstemän,

bortom den egna gruppen, beskrivs även ofta behäftat med missnöje över andra tjänstemäns förhållningsätt till yrket och uppgiften.

Relationen till andra yrkesgrupper och kollegor leder in diskussionen mot en ytterligare slutsats, som tangerar både frågor om arbete och styrning och hur relationen mellan olika grupper av tjänstemän som deltar i arbetet ser ut. Enligt Lipsky (2010: 47) kan målkonflikter ta sig olika uttryck; exempelvis kan den egna professionens värderingar kollidera med andra närbyråkraters värderingar. Vid Frontex-operationer kännetecknas mötet med kollegor från andra länder ibland av misstro och kulturella skillnader, något som försvårar skapandet av välfungerande arbetsrelationer. Det gäller förmågan till humant agerande och hur man löser de gemensamma uppgifterna. Studien indikerar att olika organisationskultur tenderar att skapa ytterligare en kategori av dilemma inom operationerna. Det betyder att professionskulturen inte delas av de tjänstemän som arbetar tillsammans och med liknande uppgifter i därbyråkratin. Exempel är hur stuprörsstrukturer i medelhavsländerna väcker frustration hos respondenterna och att kvinnor på de svenska operationerna upplever sexism i mötet med manliga europeiska kollegor.

## Avslutning

De sammantagna slutsatserna av studien indikerar att en ny typ av förvaltningsform, en "därbyråkrati", håller på att ta form i EU. Studien tecknar en bild av en förvaltningsform som kännetecknas dels av element från närbyråkratin, som till exempel närheten till klienter och den starka professionella identiteten, och dels av EU-systemets förutsättningar och att förvaltningsuppdraget påminner om internationella operationer. När EU:s verksamhet flyttar ut i medlemsstaternas samhällen, aktualiseras därmed vikten av att fortsatt följa i förvaltningsforskningens och professionssociologins spår. Forskningen om EU:s byråer bör fortsatt utforska tjänstemannarollen i det demokratiska samhället, förutsättningarna för dessa uppdrag och implikationerna av denna nya typ av storskalig myndighetsutövning för framtidens europeiska förvaltning.

## Litteraturförteckning

- Alpes, Maybritt Jill & Spire, Alexis, 2014. "Dealing with law in migration control: The powers of street-level bureaucrats at French consulates", *Social & Legal Studies* 23(2), s. 261-274.
- Achermann, Christin, 2021. "Shaping migration at the border: the entangled rationalities of border control practices", *Comparative Migration Studies* 9(1), s. 1-17.
- Borrelli, Lisa Marie, 2019. "Using Ignorance as (Un) Conscious Bureaucratic Strategy", *Qualitative studies* 5(2), s. 95-109.

- Borrelli, Lisa Marie & Lindberg, Annika, 2018. "The creativity of coping: alternative tales of moral dilemmas among migration control officers", *International journal of migration and border studies* 4(3), s. 163-178.
- Bouris, Dimitris & Dobrescu, Madalina, 2017. "The EU and civilian missions in the neighbourhood.", s. 259-269 i *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Abingdon, England: Routledge.
- Buckel, Sonja & Wissel, Jens, 2010. "State project Europe: The transformation of the European border regime and the production of bare life", *International political sociology* 4(1), s. 33-49.
- Carrera, Sergio & Stefan, Marco, 2018. "Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe: Effective remedies for victims of human rights violations?", *CEPS Paperback*.
- Christensen Grønnegård, Jørgen & Lehmann Nielsen, Vibeke, 2010. "Administrative capacity, structural choice and the creation of EU agencies", *Journal of European Public Policy* 17(2), s. 176-204.
- De Graaf, Gjalte, Huberts, Leo & Smulders, Remco, 2016. "Coping with public value conflicts", *Administration & Society* 48(9), s. 1101-1127.
- Egeberg, Morten & Trondal, Jarle 2009. "Building Executive Power at the European Level. On the role of EU-level agencies", *ARENA* 9 (10).
- Egeberg, Morten & Trondal, Jarle, 2017. "Researching European Union agencies: What have we learnt (and where do we go from here)?", *Journal of Common Market Studies* 55(4), s. 675-690.
- Egeberg, Morten, Trondal, Jarle & Vestlund, Nina M., 2015. "The quest for order: unravelling the relationship between the European Commission and European Union agencies", *Journal of European Public Policy* 22(5), s. 609-629.
- Europaparlamentet & Rådet, 2019. "Om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624", 2019/1896, publicerad 2019-11-13.
- Evans, Tony, 2010. "Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy", *The British journal of social work* 41(2), s. 368-386.
- Gray, Mel, 2005. "Dilemmas of international social work: Paradoxical processes in indigenisation, universalism and imperialism", *International Journal of Social Welfare* 14(3), s. 231-238.
- Greener, Bethan K., 2012. "International policing and international relations", *International Relations* 26(2), s. 181-198.
- Groenleer, Marijn, 2009. *The autonomy of European Union agencies: A comparative study of institutional development*. Utrecht: Eburon Uitgeverij BV.
- Ioannides, Isabelle, Juncos, Ana E. & Schroeder, Ursula C., 2007. *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Bryssel: Centre for European Policy Studies.
- Kalkman, Jori Pascal, 2020. "Frontex: A Literature Review", *International Migration* 59(1), s. 165-181
- Karim, Sabrina & Beardsley, Kyle, 2017. *Equal opportunity peacekeeping: women, peace, and security in post-conflict states*. Oxford: Oxford University Press.
- Keleman, Daniel R., 2002. "The politics of 'eurocratic structure and the new European agencies", *West European Politics* 25(4), s. 93-118.
- Koops, Joachim A. & Thierry, Tardy, 2015. "The United Nations Inter-organizational Relations in Peacekeeping", s. 60-72 i Koops, Joachim, MacQueen, Norrie, Thierry, Tardy, Williams, Paul D. (red.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.

- Koops, Joachim, MacQueen, Norrie, Thierry, Tardy, Williams, Paul D., 2015. *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, Sung Yong & Alpaslan Özerdem, 2015. *Local ownership in international peacebuilding: Key theoretical and practical issues*. Abingdon, England: Routledge.
- Lipsky, Michael, 1969. *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Wisconsin: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- Lipsky, Michael, 1983. *The Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, Michael, 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Martins, Bruno Oliveira & Laura C. Ferreira-Pereir, 2012. "Stepping inside? CSDP missions and EU counter-terrorism", *European Security* 21(4), s. 537-556.
- Narten, Jens, 2009. "Dilemmas of promoting "local ownership", s. 252-284 i Paris, Roland & Timothy D. Sisk (red.), *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. Abingdon, England: Routledge.
- Pallister-Wilkins, Polly, 2015. "The humanitarian politics of European border policing: Frontex and border police in Evros", *International Political Sociology* 9(1), s. 53-69.
- Perkowski, Nina, 2019. "There Are Voices in Every Direction: Organizational Decoupling in Frontex", *Journal of Common Market Studies* 57(5), s. 1182-1199.
- Perkowski, Nina, 2018. "Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security", *Security Dialogue* 49(6), s. 457-475.
- Pollak, Johannes & Peter Slominski, 2009. "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics* 32(5), s. 904-924.
- Prottas, Jeffrey Manditch, 1978. "The power of the street-level bureaucrat in public service bureaucracies", *Urban Affairs Quarterly* 13(3), s. 285-312.
- Richmond, Oliver P., 2012. "Beyond local ownership in the architecture of international peacebuilding", *Ethnopolitics* 11(4), s. 354-375.
- Riekmann, Sonja, 2008. "Security, freedom and accountability: Europol and Frontex. I Geyer, Florian och Guild, Elsbeth, s.35-50, "Security versus Justice? Abingdon, England: Routledge.
- Rothstein, Bo, Charron, Nicholas & Lapuente, Victor, 2013. *Quality of government and corruption from a European perspective. A comparative study on the quality of government in EU regions*. England: Edward Elgar Publishing.
- Suvarierol, Semin, Busuic, Madalina & Groenleer, Martjin, 2013. "Working for Europe? Socialization in the European Commission and agencies of the European Union", *Public Administration* 91(4), s. 908-927.
- Thakur, Ramesh, Chandra & Schnabel, Albrecht, 2001. *United Nations peacekeeping operations: ad hoc missions, permanent engagement*. Tokyo: United Nations University Press.
- Trondal, Jarle & Jeppesen, Lene, 2008. "Images of Agency Governance in the European Union", *West European Politics* 31(3), s. 417-441.
- White, Nigel, 2015. "Peace keeping and international law", s. 43-72 i Koops, Joachim, MacQueen, Norrie, Thierry, Tardy & Williams, Paul D. (red.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.

- Whitworth, Sandra, 2004. *Men, militarism, and UN peacekeeping: A gendered analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Wiatrowski, Michael D. & Goldstone, Jack A., 2019. "The ballot and the badge: Democratic policing", *Journal of democracy* 21(2), s. 79-92.
- Yakhlef, Sophia, Basic, Goran & Åkerström, Malin, 2015. "Project Turnstone: Successful collaboration and collaboration obstacles in police, border, and coast guard cooperation", ISRN: LUSADG/KVN--02/2-SE. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

## FÖRTECKNING ÖVER INTERVJUER

- Intervju 1 – Tjänsteman, Kustbevakning, 2018-11-14.
- Intervju 2 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2018-11-28.
- Intervju 3 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2018-12-18.
- Intervju 4 – Tjänsteman, Polisen, 2019-12-21.
- Intervju 5 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2018-12-27.
- Intervju 6 – Tjänsteman, Polisen, Nationella operativa avdelningen (NOA), 2019-02-14.
- Intervju 7 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-23.
- Intervju 8 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-02-08.
- Intervju 9 – Tjänsteman, Polisen, 2019-02-19.
- Intervju 10 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-02-18.
- Intervju 11 – Tjänsteman, Polisen, 2019-01-21.
- Intervju 12 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-02-21.
- Intervju 13 – Tjänsteman, Polisen, Nationella operativa avdelningen (NOA), 2019-01-25.
- Intervju 14 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-25.
- Intervju 15 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-21.
- Intervju 16 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-02-04.
- Intervju 17 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-29.
- Intervju 18 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-23.
- Intervju 19 – Tjänsteman, Frontex, huvudkontoret, 2019-12-04.
- Intervju 20 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-16.
- Intervju 21 – Tjänsteman, Polisen, 2019-03-01.
- Intervju 22 – Tjänsteman, Polisen, 2019-02-26.