

Lunds universitet  
Statsvetenskapliga institutionen

STVM20  
VT13  
Handledare: Jakob Gustavsson

# Uppehållsrätt och frontlinjebyråkrater

En studie av implementeringen av EU:s rörlighetsdirektiv och  
frontlinjebyråkraternas arbete

Samir Beganović

# Abstract

This study focuses on two questions. The first is the implementation of EU directive 2004:38 in Sweden and how the right of residence is determined by three Swedish authorities. The second is how well Michael Lipsky's theory on street-level bureaucrats can describe the reality of the civil servants who work with determining the right of residence. The material for the study is the actual text of EU and Swedish law on the subject, the guiding documents from the authorities in Sweden and also interviews conducted with the street-level bureaucrats from each respective authority, The Swedish Social Insurance Agency, The Swedish Migration Board and The Swedish Tax Agency.

The findings show that the implementation has caused certain problems both for individuals seeking to reside in Sweden as well as for the civil servants working in this field. This is mainly because the separate authorities have to decide on the right of residence separately and there are differences in how they determine the right of residence. The street-level bureaucracy theory is in many ways an accurate depiction of the reality in this field and can be used to describe as well as understand the problems with the work at these authorities.

*Nyckelord:* implementering av EU-direktiv, frontlinjebyråkrater, Sverige och EU, rörlighetsdirektivet, fri rörlighet

*Antal ord:* 9 800

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Bakgrund	1
1.1.1	EU:s rörlighetsdirektiv och uppehållsrätt	1
1.1.2	Street-level bureaucrats eller frontlinjebyråkrater	2
1.2	Studie	2
1.2.1	Syfte	2
1.2.2	Frågeställningar	3
1.2.3	Avgränsningar	3
<b>2</b>	<b>Metod</b>	<b>4</b>
2.1	Metodologiska verktyg	4
2.1.1	Typ av studie	4
2.1.2	Kvalitativ textanalys	5
2.1.3	Samtalsintervjuer	5
2.2	Diskussion kring metod och material	6
<b>3</b>	<b>Teori</b>	<b>7</b>
3.1	Utgångspunkter	7
3.1.1	Förvaltning och byråkrater	7
3.1.2	Bottom-up och top-down	8
3.2	Lipsky och frontlinjebyråkraterna	9
3.2.1	Vilken är deras roll?	9
3.2.2	På vilket sätt har de inflytande över policyprocessen?	9
3.2.3	Vad kännetecknar deras arbete?	10
3.2.4	Hur klarar de av sitt arbete?	10
3.2.5	Diskussion	11
<b>4</b>	<b>Upphållsrätt i Sverige</b>	<b>12</b>
4.1	Lagstiftning	12
4.1.1	EU-direktiv 2004:38	12
4.1.2	Utlänningslag 2005:716 och Utlänningsförordning 2006:97	14
4.2	Myndigheterna	15
4.2.1	Migrationsverket	15
4.2.2	Skatteverket (Folkbokföringen)	16
4.2.3	Försäkringskassan	18
4.3	Implementering	19
4.3.1	Svårigheter i handläggningen	19
4.3.2	Orsaker till svårigheterna	19
4.4	Frontlinjebyråkrater	20

4.4.1	Hur ser verkligheten ut? .....	21
4.4.2	Diskussion och kritik.....	23
<b>5</b>	<b>Slutsatser.....</b>	<b>24</b>
5.1	Sammanfattande reflektioner .....	24
5.2	Avslutande diskussion.....	25
<b>6</b>	<b>Referenslista .....</b>	<b>26</b>
6.1	Litteratur och artiklar .....	26
6.2	Lagtext och officiella dokument .....	27
6.3	Intervjuer .....	28
6.4	Övrigt .....	28
	Bilaga 1 – Intervjuguide .....	29

# 1 Inledning

Den offentliga förvaltningen och dess verksamhet har en särskild viktig roll i samhället. Förvaltningens ämbetsmän är involverade i nästan alla stadier av politikens utformning och implementering (Lundquist 1998:25).

Utredare, handläggare eller frontlinjebyråkrater har myndighetsutövning som sitt arbete och ska enligt idealen för offentlig verksamhet värna om demokrativärden så som rättssäkerhet och likabehandling (Rothstein 2010:14).

Frågan är vad som händer med dessa ideal och frontlinjebyråkraternas arbete i en kontext där resurser är knappa och det uppstår en motsättning mellan idealet och personliga samt strukturella begränsningar i deras arbete (Lipsky 1980:xiii)?

## 1.1 Bakgrund

Denna studie kommer att behandla implementeringen av EU:s rörlighetsdirektiv i Sverige och hur uppehållsrätt handläggs av olika myndigheter samt pröva Michael Lipskys teori om frontlinjebyråkraternas arbete.

### 1.1.1 EU:s rörlighetsdirektiv och uppehållsrätt

Den Europeiska gemenskapens huvudsakliga mål var redan från början att en gemensam marknad skulle upprättas och underlätta rörligheten av varor, tjänster, kapital och inte minst personer. En viktig förutsättning för att uppnå en fri rörlighet av personer mellan länderna är att dessa personer, arbetstagare eller icke-ekonomiskt aktiva personer, inte förlorar sociala trygghetsförmåner när de utnyttjar den fria rörligheten (Berg, E. och Welanders, J. 2003:13).

”Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”, hädanefter kallat *rörlighetsdirektivet*, gav alla EU-medborgare och deras familjemedlemmar, under vissa begränsningar, rätt att vistas i ett EU-land utan krav på uppehållstillstånd. Denna rätt kallas *uppehållsrätt*. Då det ligger på de enskilda myndigheterna att bedöma uppehållsrätt i olika situationer som är knutna till ärenden som handläggs på respektive myndighet uppstår vissa skillnader i bedömning och tillämpning av lagstiftningen (Erhag 2011:93).

## 1.1.2 Street-level bureaucrats eller frontlinjebyråkrater

Hur innehållet i en policy når ut till medborgarna och vilken effekt en policy får på dem den riktar sig mot påverkas i stor grad av implementeringen av den policyn. Man kan hävda att en policy definieras i implementeringsfasen (Hill, M & Hupe, P 2009:7; Hudson, J & Lowe, S 2009:249).

En viktig definition av frontlinjebyråkrater och hur de skiljer sig ifrån andra anställda på ”lägre” nivåer i en verksamhet, är just att de har stor handlingsfrihet när det gäller interaktionen med medborgarna och besluten som de tar (Lipsky 1980:13-14). Det är helt enkelt inte möjligt för policyskaparna att utforma regler som täcker alla situationer som uppkommer i verkligheten. Då en stor del av besluten som fattas i offentlig förvaltning gäller enskilda personer eller situationer är det viktigt att besluten situationsanpassas (Rothstein 2010:11-12).

## 1.2 Studie

### 1.2.1 Syfte

Varför göra en studie om handläggningen av uppehållsrätt i Sverige? Det enkla svaret är att jag tycker att det är ett intressant ämne men för att ett problem ska vara intressant för andra ska det helst ha både ett inomvetenskapligt- och ett samhällsintresse (Esaiasson et al. 2007:32).

Mitt första syfte är att *beskriva implementeringen av rörlighetsdirektivet och hur uppehållsrätt handläggs i Sverige*. Det syftar på samhällsintresset av att olika myndigheter i Sverige tillämpar samma lagstiftning men ibland på väldigt olika sätt vilket leder till missförstånd och orsakar problem för medborgarna. Det väcker i sin tur frågor kring legitimitet och rättssäkerhet när medborgare inte kan förvänta sig samma beslut trots att lagstiftningen är densamma. Genom att beskriva hur verkligheten ser ut och jämföra handläggningen på de tre myndigheterna jag har valt att titta på, Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket, kommer jag kunna visa på det intressanta och relevanta i mitt problemområde. Även om beskrivande studier tenderar att ses som ett delmål på vägen mot en förklaring så kräver också beskrivande studier en hel del kreativt tänkande och har en viktig roll i att visa på hur verkligheten är utformad (Esaiasson et al. 2007:154;173).

Mitt andra syfte är att *pröva teorin om frontlinjebyråkraternas roll i utformningen av den offentliga verksamheten*. Detta syftar på det inomvetenskapliga intresset av att hitta belägg för en teori för att eventuellt bekräfta hur bra teorin beskriver verkligheten. Syftet med en teoriprovande studie är som sagt att pröva om förklaringsfaktorerna som har valts ut håller för en granskning (Esaiasson et al. 2007:99).

## 1.2.2 Frågeställningar

De huvudsakliga frågeställningar som jag kommer besvara i denna studie är följande:

- Hur har rörlighetsdirektivet implementerats?
- Hur handläggs och bedöms uppehållsrätt inom de tre myndigheterna?
- Kan Michael Lipskys teori om frontlinjebyråkraterna förklara effekterna av rörlighetsdirektivets implementering?

## 1.2.3 Avgränsningar

För att kunna genomföra studien har jag gjort vissa avgränsningar. Jag valde att lägga fokus på uppehållsrätt då jag av egen erfarenhet vet att det är ett område som skapar en del problem för EU-medborgare som vistas i Sverige.

Man kan ha synpunkter på varför just dessa tre myndigheter men jag motiverar det med att myndigheterna är alla tre statliga och nationella, vilket gör att de liknar varandra på många sätt. Det finns dock väsentliga skillnader som gör dessa tre intressanta att studera då de handlägger väldigt olika typer av beslut inom olika områden där uppehållsrätt endast är en del för vissa. Jag hade kunnat inkludera till exempel socialförvaltningar som arbetar på kommunal nivå och har andra utmaningar och en lite annorlunda verksamhet men även om det hade gett ytterligare djup till studien så känner jag att en avgränsning var nödvändig.

Det hade även varit intressant att titta på detta genom att jämföra implementeringen i olika länder och se hur myndigheterna hanterat detta och om ländernas byråkratiska tradition eller myndigheternas organisation påverkat implementeringen. Detta känner jag dock inte är möjligt att genomföra inom ramen för en magisteruppsats.

## 2 Metod

### 2.1 Metodologiska verktyg

I det här avsnittet kommer jag att gå igenom vilka metoder jag har använt för att genomföra min studie. Denna studie bygger i grunden på kvalitativa metoder som kännetecknas av osystematiska observationer som djupintervjuer, fokus på sammanhang och strukturer samt en strävan efter beskrivning och förståelse (Lundquist 1993:104).

#### 2.1.1 Typ av studie

Beskrivande studier ska ge svar på frågor som var, när, hur och vilka och ställer precis som förklarande studier vissa krav som måste uppfyllas. Det ena är att beskrivningen är baserad på en begreppsapparat och det andra är att begreppsapparaten gör det möjligt att dra slutsatser från det material som beskriver forskningsfrågan. En enkel sådan kan vara baserad på frågorna vem, vad, hur och varför. Ett tredje krav är att det måste vara tydligt vilket fall det är man studerar, studien får inte vara "a-teoretisk" (Esaiasson et al. 2007:38). I min studie består begreppsapparaten av frågorna *hur* har uppehållsrätt implementerats i Sverige, *vilka* myndigheter handlägger uppehållsrätt och *varför* skiljer sig handläggningen åt mellan myndigheterna.

Då min studie inte kommer att fokusera på hur lyckad implementeringen av uppehållsrätt har varit utan mer på skillnaderna mellan handläggningen på de olika myndigheterna blir de valda myndigheterna referenspunkter vid besvarandet av frågorna *hur* handläggs uppehållsrätt och *vilken* roll har frontlinjebyråkraterna.

I en teoriprövande studie analyserar man variabler som man tror påverkar utfallet för ge en förklaring till varför verkligheten ser ut som den gör. Hur gör man då en avgränsning för att inte studien ska bli för omfattande? Ett bra sätt som gör att man inte behöver ta hänsyn till alla möjliga faktorer som kan påverka det man undersöker, är att fokusera på en förklaringsfaktor och pröva dess betydelse istället för att öppet ställa frågor om vilka faktorer som påverkar det man studerar (Esaiasson et al. 2007:108).



### 2.1.2 Kvalitativ textanalys

Det som kännetecknar kvalitativ textanalys är fokuset på helheten i texten och att man får fram det väsentliga genom att titta på helheten och kontexten som texten ingår i. Beskrivande undersökningar handlar om att systematisera innehållet i texterna och lägger mindre fokus på att kritiskt granska texterna än till exempel en diskursanalys. Ett syfte med systematiseringen kan vara att klargöra tankestrukturer genom att ta fram det väsentliga innehållet och använda resultatet som variabler i en förklarande analys (Esaiasson et al. 2007:236-240).

För att använda textanalys ska man först definiera frågor som ska besvaras av texterna som man undersöker. Frågorna ska vara precisa och ska vara relevanta för att undersöka det fenomen som studien fokuserar på. Ytterligare beslut man måste tänka på vid textanalys är vilket material man väljer att titta på, så mycket som möjligt eller välja ut det man tror är lämpligast. Oavsett vilket så är det viktigt att man funderar över och motiverar valet (Esaiasson et al. 2007:243-244).

I min studie kommer jag att applicera kvalitativ textanalys på de texter som visar hur uppehållsrätt har implementerats i Sverige. Jag kommer att titta på dels lagstiftning inom området tillsammans med förarbeten och dels olika dokument inom myndigheterna som ska styra handläggarnas arbete. Jag har valt ut vilka texter jag kommer att titta på och det handlar om ett snävt urval. Jag har arbetat med att handlägga uppehållsrätt och har en viss förkunskap om vad som styr arbetet. Det har gjort att jag har kunnat fokusera på vissa texter som används mest i arbetet. Detta val kommer visserligen att begränsa studien men vinsten av att endast ha relevanta texter att studera överstiger i mitt tycke problemet med en begränsad studie.

### 2.1.3 Samtalsintervjuer

För att samla in information om hur uppehållsrätt handläggs och hur handläggarna på de olika myndigheterna hanterar vardagen har jag valt att använda mig av samtalsintervjuer. Dessa ger en möjlighet att utforska andras verklighet och hur de uppfattar den och följa upp svaren som ges vilket inte är möjligt med endast frågeformulär till exempel (Esaiasson et al. 2007:283-288).

När är det lämpligt med intervjuer? Några kriterier kan vara att en liten grupp människor är involverade och att dessa har kunskap om området man undersöker och på det sättet är relevanta att intervjua samt att frågorna man vill ställa är öppna och kräver möjlighet till längre svar. Det är också viktigt att förbereda intervjun genom att tänka på saker som sin egen förförståelse, om intervjupersonerna ska vara anonyma samt hur man ska lägga upp själva intervjusituationen (Esaiasson et al. 2007:289-291; Gillham 2000:62).

Jag har valt att använda en halvstrukturerad intervju som ger en bra möjlighet att samla in ”data av god kvalitet” då den både ger en viss flexibilitet och har en struktur i grunden. Jag ställde samma frågor till alla intervjuobjekt och frågorna utvecklades för att hålla intervjun till ämnet och för att leda intervjupersonerna vidare. Det som gav intervjun en viss flexibilitet var att frågorna var öppna och

gav intervjupersonen möjlighet att själv styra svarets riktning (Gillham 2008:57, 103).

För att uppnå detta använde jag mig av en intervjuguide (se bilaga 1) som innehåller korta och lättförståeliga frågor som är deskriptiva och som syftar till att föra intervjun framåt. Får man inte fram svar på alla frågor så finns möjligheten att ställa direkta frågor samt tolkande frågor för att se om man har förstått svaren. Efter genomförda intervjuer analyserade jag materialet som jag fick fram genom att sammanfatta, upptäcka mönster och få fram variabler som förklarar frågeställningen (Esaiasson et al. 2007:298-301, 304-310; Trost 2010:71, 105).

Lämpligheten i att använda samtalsintervjuer i min studie framgår tydligt då det handlar om att få fram hur en grupp av människor, handläggare av uppehållsrätt, uppfattar sin verklighet. Det hade varit svårt att få fram relevanta svar genom en enkätundersökning av många handläggare vilket gjorde att jag fokuserade på två handläggare per myndighet i kombination med en specialist eller motsvarande funktion på respektive myndighet. De intervjuade har i egenskap av sin roll en kunskap både om området jag undersöker men också om hur deras roll inverkar på implementeringen.

## 2.2 Diskussion kring metod och material

Berättelser från enskilda människor kräver alltid en tanke på om personen tolkar sin verklighet och hur nära de är det som de berättar om (Esaiasson et al. 2007:315). Då min studie till stor del är beroende av frontlinjebyråkraternas uppfattning om sin verklighet och då dessa dagligen arbetar med det område som jag undersöker känner jag mig trygg i att använda intervjuerna som källmaterial.

På Försäkringskassan är det utredare inom försäkringstillhörighet som utreder uppehållsrätt så därför valde jag att intervjua två utredare på den enheten i Malmö. På Skatteverket utreds uppehållsrätt av utredare på enheten för Folkbokföring så jag valde att genomföra en intervju med två utredare på den enheten. På Migrationsverket genomförde jag intervjun med en utredare för registrering av uppehållsrätt och en beslutsfattare. Förutom dessa frontlinjebyråkrater valde jag också att intervjua specialister på Migrationsverket och Försäkringskassan vars uppgifter är att samordna tillämpningen av lagstiftningen och regelverket. Då Skatteverket inte har en specialist för dessa frågor på plats i Malmö lyckades jag inte genomföra en intervju med en specialist på Skatteverket. Intervjuerna med specialisterna genomfördes enskilt medan intervjuerna med utredarna genomfördes i grupp med mig och de två utredarna från respektive myndighet.

Vad gäller min förförståelse så har jag som jag nämnt arbetat som handläggare på enheten för försäkringstillhörighet på Försäkringskassan vilket innebär att jag har en relation till de som jag har intervjuat och även en relation till ämnet som jag undersöker. För att i största möjliga mån minska problematiken har jag inkluderat två andra myndigheter och handläggare på dessa myndigheter samt valt att inkludera ett teoriprovande syfte för att öka användbarheten av min studie.

# 3 Teori

## 3.1 Utgångspunkter

*Demokratins svarta hål*, enligt Bo Rothstein uppstår i situationer där personalen på myndigheterna och deras handlingar utgör den offentliga politiken. (Rothstein 2010:12). Implementeringen av politikernas beslut ger tjänstemännen stora möjligheter att påverka utformningen av politiken på grund av den stora mängden ärenden och komplexiteten av dessa ärenden (Lundquist 1992:99).

Dessa tjänstemäns arbetssituation är långt från idealen som ska styra offentlig förvaltning. Frontlinjebyråkraternas roll beskrivs som *alienerad*, vilket innebär bland annat att de endast arbetar med delar av produkten och har ingen kontroll över inflödet av sina ärenden eller sin arbetssituation. De gör vad de kan för att hantera sin omöjliga situation (Hill, M & Hupe, P 2009:52).

### 3.1.1 Förvaltning och byråkrater

Varför är implementering viktigt att studera? Det är i implementeringen av politiken som interaktionen med medborgarna sker och byråkratins utformning och agerande har stor inverkan på uppfattningen om legitimiteten hos den demokratiska processen.

Idealtypen för en statlig byråkrati eller förvaltning och dess legitimitet, enligt Max Weber, bygger på vissa egenskaper. Dessa är bland annat att organisationen är regelstyrd och att tjänstemännen tillämpar lagreglerna neutralt och utan hänsyn till fallens individuella förutsättningar (Rothstein 2010(1):73). I Sverige utövar riksdagen en normstyrning genom att utfärda lagar, regeringen genom att utfärda förordningar och myndigheter genom föreskrifter. Till de svenska lagarna tillkommer EU-lagstiftningen som ofta är ämnad för detaljreglering vilket ibland kommer i konflikt med svensk lagstiftning (Wennergren 2004:17, 24-25).

Då det inte är möjligt för riksdagen att skapa regler som i detalj reglerar hur förvaltningen ska besluta i alla möjliga situationer och ärenden finns olika förvaltningspolitiska modeller vars syfte är att skapa förtroende hos medborgarna för förvaltningens beslut. Byråkraternas legitimeringsgrund kommer indirekt från politikerna men även från rationalitet (Rothstein 2010:23; Bengtsson 2010:71-72; Lundquist 1998:185).

Politiker påverkar förvaltningen genom styrning och ämbetsmännen påverkas av styrning med tre olika beståndsdelar, förvaltningsstyrning, organisationsstyrning och samhällsstyrning. Även om en stor del av styrningen är formell och omfattar regler är det inte tillräckligt för att styra förvaltningen. Ofta

är direktstyrningen oprecis och lämnar utrymme för förvaltningar att precisera reglerna genom mer detaljerade regler. Kompromisser i den politiska beslutsfattandeprocessen, som kanske är nödvändiga för att ens komma till ett beslut, leder till att en närmare tolkning av oklara beslut lämnas till den implementerande organisationen, i det här fallet, myndigheterna (Lundquist 1998:175-177; Bengtsson 2010:72-77).

Tjänstemännen eller byråkrater utgör kärnan i förvaltningen och har oftast kunskaper och skicklighet som anställningsgrund. I Sverige förekommer normalt inte politiska tillsättningar av tjänstemän (Lundquist 1992:143-144). Tjänstemännen slits, traditionellt sett, mellan tre typer av förhållanden, lydnad för lagstiftningen, lojalitet mot sina överordnade och hänsyn till samhällsmedlemmarna. Dessa tre förhållanden kan ställas mot varandra till exempel i situationer där rättssäkerhet är en faktor vilket kräver att noggrant övervägande ställs mot kostnadseffektivitet (Lundquist 2010:125).

Det är i ljuset av dessa motstridiga intressen som Lipskys syn på frontlinjebyråkraternas vardag beskrivs som att de ”utvecklar föreställningar om deras arbete och om deras klienter som minskar gapet mellan deras personliga och arbetsrelaterade hinder och serviceidealet”. Enkelt uttryckt så gör dessa frontlinjebyråkrater det bästa av en omöjlig situation där idealet slåss mot verklighetens begränsningar (Lipsky 1980:xiii).

### 3.1.2 Bottom-up och top-down

Som motsats till ”bottom-up” synen på implementering har den klassiska ”top-down” skolan i implementeringsforskning traditionellt lagt fokus på rationellt policyskapande och antagit att en organisation som är intelligent utformad, effektiv och välfinansierad kommer per automatik att leverera en slutprodukt som policyskaparen avsåg. Den synen har ifrågasatts av studier som påvisat att implementering är inte i sig en slutprodukt utan en egen process (Hudson, J & Lowe, S 2009:244).

Bottom-up perspektivet fokuserar på relationen mellan den centrala styrande enheten och lokala aktörer. Istället för att relationerna mellan aktörer är auktoritära så ser man dem som en motsättning mellan centraliserad och autonom. I policyprocessen lägger man in användning av förenklingar och hantering av budgetbegränsningar i det vardagliga arbetet. Framgång i ”bottom-up” perspektivet mäts i makten hos och införskaffandet av resurser hos lokala aktörer. Misslyckande orsakas av fasta policyn, brist på resurser och de lokala aktörernas brist på engagemang och deltagande i implementeringen (Hudson, J & Lowe, S 2009:249-251, 256).

## 3.2 Lipsky och frontlinjebyråkraterna

Vilka är huvudteserna i Michael Lipskys teori om frontlinjebyråkrater?

### 3.2.1 Vilken är deras roll?

Vilka är frontlinjebyråkraterna? Personer som arbetar i offentlig tjänst och interagerar direkt med medborgarna i sin tjänst samt har betydande handlingsfrihet i utövandet av sin tjänst kallas frontlinjebyråkrater (Lipsky 1980:3). Dessa är många till antalet och även om termen omfattar så skilda grupper som lärare, poliser och socialarbetare förenas alla dessa genom att deras tjänster innehar vissa gemensamma egenskaper.

De har en stor inverkan på medborgarnas liv genom att de interagerar direkt med medborgarna och det är genom frontlinjebyråkraternas arbete som medborgare upplever politikernas beslut. En annan aspekt är att deras verkliga eller upplevda handlingsfrihet ger medborgarna hopp om att kunna påverka besluten som riktas mot dem.

Frontlinjebyråkrater utövar också en sorts ”social kontroll” genom att de kräver ett visst beteende från medborgarna för att de ska få tillgång till frontlinjebyråkraternas tjänster (Lipsky 1980:8-11).

### 3.2.2 På vilket sätt har de inflytande över policyprocessen?

Lipsky anser att frontlinjebyråkraterna, i sin roll och med de speciella egenskaper som deras roll har, utövar ett stort inflytande på utformningen av politikernas policyn och hur dessa implementeras i verkligheten. Han fokuserar på deras handlingsfrihet, relativ autonomi från organisatorisk auktoritet samt möjligheten att göra ”motstånd” mot chefernas styrning (Lipsky 1980:13).

Hur får då frontlinjebyråkraterna denna handlingsfrihet med tanke på att deras verksamhet regleras av lagar och bestämmelser? Regler inom områdena där frontlinjebyråkrater verkar är ofta omfattande och ändras ofta vilket gör det svårt att tillämpa alla regler i alla situationer. Uppgifterna som frontlinjebyråkrater hanterar i sin vardag är ofta för komplexa för att kunna regleras så detaljerat att deras handlingsfrihet inskränks. Ett annat sätt för frontlinjebyråkrater att utöva inflytande på policyprocessen är genom deras relativa autonomi från auktoriteten (Lipsky 1980:15-18).

Lipsky identifierar skillnaden mellan chefer och frontlinjebyråkrater genom att chefernas intressen framför allt är fokuserade på att nå resultat som överensstämmer med organisationens mål medan frontlinjebyråkraters intresse är att genomföra sitt arbete så smidigt som möjligt. Samtidigt som förhållandet mellan chefer och frontlinjebyråkrater är konfliktfylld med olika intressen så präglas den också av ett gemensamt beroende (Lipsky 1980:19,25).

### 3.2.3 Vad kännetecknar deras arbete?

Det första kännetecknet för frontlinjebyråkraternas arbete är att resurser är kroniskt otillräckliga för de uppgifter som frontlinjebyråkrater ska genomföra. Detta syns framför allt i att handläggare ofta har väldigt många ärenden i relation till deras ansvar vilket påverkar tiden de har för beslutsfattande (Lipsky 1980:30-32).

Det andra kännetecknet är oklara eller tvetydiga mål samt bristen på bra sätt att mäta prestationer. Målen inom offentlig tjänst tenderar att ha en idealistisk dimension som gör dem svåra att uppnå, så som bra hälsa och allmän utbildning. Ytterligare komplikationer uppstår när konflikter i den lagstiftande nivån löses genom att skicka vidare svårlösliga problem för att lösas på den administrativa nivån (Lipsky 1980:40-45). Inom frontlinjebyråkraternas arbetsområde blir definitionen av tillfredsställande prestation en högst politisk fråga. Oklarheten i målen och de svårdefinierade målen som frontlinjebyråkraterna arbetar mot gör det svårt att operationalisera mål för att kunna utvärdera dem (Lipsky 1980:48-51).

Det tredje kännetecknet är relationen med medborgarna eller ”kunderna” till frontlinjebyråkraternas arbete. Till största delen så är ”kunderna” icke frivilliga kunder. Detta på grund av att frontlinjemyndigheter oftast tillhandahåller tjänster som de har monopol på (Lipsky 1980:54-56). Relationen mellan medborgarna och frontlinjebyråkraterna påverkas också av att de senare, för att kunna hantera skiljda individer med olika bakgrund och livssituation, skapar olika fack där människor placeras utifrån några få kategorier (Lipsky 1980:59-60).

Det fjärde kännetecknet är motsägelsen mellan frontlinjebyråkraternas roll som innebär att tillhandahålla en tjänst som bygger på en interaktion mellan människor och omtanke om andras välbefinnande samtidigt som tjänsten ska tillhandahållas genom en byråkrati som är styrd av otillräckliga resurser och kräver en distansering för att uppnå likabehandling. Även om de interagerar med andra människor och ofta har en hög grad av kollegialt samarbete och stöd finns det några områden som visar på hur de fjärmas från sina ”kunder” eller själva produkten av deras arbete. De arbetar ofta endast med en liten del av deras ”produkt”, de har ingen kontroll över resultatet av sitt arbete, de har ingen kontroll över ”råvarorna” det vill säga medborgarna som söker deras tjänster och slutligen så har de ingen kontroll över hur snabbt de måste arbeta (Lipsky 1980:72-80).

### 3.2.4 Hur klarar de av sitt arbete?

För det första så utvecklar de mönster i handläggningen som begränsar efterfrågan, maximerar resursutnyttjandet och utverkar samarbete från medborgarna och organiserar sitt arbete för att lösa problem inom begränsningarna de möter. Förenklingar och rutiner görs inte endast av myndigheten utan även av enskilda frontlinjebyråkrater när de officiella rutinerna inte är tillräckliga (Lipsky 1980:83-85). Om man har fler ”kunder” än vad som går

att hantera väljer man kanske att rutinmässigt välja de som har störst möjlighet till att uppnå resultat som överensstämmer med målen (Lipsky 1980:107-110).

För det andra så ändrar de begreppen i sitt arbete för att sänka eller förändra målen och på det sättet minska skillnaden mellan tillgängliga resurser och måluppfyllnad. Genom att inte se rutiner och stereotyper som kompromisser utan som en nödvändig del av arbetet omformas målen med arbetet, man förändrar målen för att matcha möjligheterna att uppnå dem. Ytterligare ett sätt är specialisering som minskar pressen på specialisten då han eller hon inte behöver hantera alla fall men även pressen på andra handläggare som då slipper hantera vissa svårare fall (Lipsky 1980:142-150).

För det tredje så modifierar de uppfattningen om sina "kunder", medborgarna, för att lättare acceptera gapet mellan prestation och mål. Då man inte kan uppnå den typen av arbete man vill för alla sina "kunder" så favoriserar man vissa som man kan behandla "bättre" och därmed uppnå en viss arbetstillfredsställelse. En ytterligare förklaring är att man arbetar i en miljö där alla gör dessa uppdelningar vilket gör att de förstärks istället för att ifrågasättas av kollegorna (Lipsky 1980:151-156).

### 3.2.5 Diskussion

Kritik mot Lipskys beskrivning av frontlinjebyråkrater grundas dels i hans generella beskrivning av deras egenskaper och vilken handlingsfrihet de har samt hur de använder den. Då han ofta beskriver dem som fackmän finns det utrymme för tolkning kring hur mycket handlingsfrihet de har.

Om man tolkar termen fackmän som att endast inkludera anställda med hög grad av speciella färdigheter och en viss status kan man säga att de har stor handlingsfrihet i utövandet av sitt yrke. Man kan också tolka det som att involvera alla anställda med en någon färdighet men dessa behöver inte ha någon större handlingsfrihet i utövandet av sitt arbete.

Ytterligare kritik kan riktas mot hur chefer framställs endast som lydiga ombud för organisationen och deras relation till frontlinjebyråkrater är konfliktfylld på grund av deras olika mål. Han tar inte hänsyn till två saker. En är att relationen mellan chef och anställd kan vara annorlunda beroende på hur speciella färdigheterna som den anställde innehar är. Högt kvalificerade arbetare styrs mer av relationerna till varandra. Den andra att chefer också kan utveckla mål tillsammans med de anställda och att dessa mål kan gemensamt gå emot organisationens syfte (Evans 2010:19-22).

# 4 Uppehållsrätt i Sverige

## 4.1 Lagstiftning

Uppehållsrätten som begrepp utgår från bestämmelserna i EU-direktiv 2004:38, som jag i fortsättningen kommer även att hänvisa till som *rörlighetsdirektivet*. Dessa bestämmelser har implementerats i svensk lagstiftning genom ändringar i Utlänningslag 2005:716 och Utlänningsförordning 2006:97.

### 4.1.1 EU-direktiv 2004:38

I EG-fördraget ges alla unionsmedborgare en generell rätt till fri rörlighet inom unionen. Hur denna rörlighet i praktiken ska tillämpas regleras närmare i rörlighetsdirektivet. Syftet är att underlätta den fria rörligheten inom unionens gränser som man anser vara en av de grundläggande friheterna som EU-medborgarskapet medför. Den största nyheten i rörlighetsdirektivet, som i många aspekter är en sammanställning av tidigare lagstiftning och praxis, är att rätten till fri rörlighet utsträcks för att omfatta även de som inte är ekonomiskt aktiva. Som till exempel, studenter, pensionärer och personer som lever endast på bidrag. Tidigare omfattades endast arbetstagare och egna företagare. Dessutom införs också familjemedlemsbegreppet som innebär att även familjemedlemmar som inte är EU-medborgare anses ha rätt till fri rörlighet (EU-direktiv 2004:38 p.1-6; Bernitz 2008:72-73).

Uppehållsrätt regleras i artiklarna 6-8 i rörlighetsdirektivet och innebär att unionsmedborgare har rätt att vistas i andra EU-länder i högst tre månader utan krav på uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. För att ha rätt att vistas i ett annat EU-land längre än tre månader måste man uppfylla villkoren för att anses ha uppehållsrätt. Dessa är att man antingen *är anställd eller egen företagare* inom den mottagande staten, *har tillräckliga tillgångar* för sig själv och sin familj *och en heltäckande sjukförsäkring* för att inte bli en belastning för den mottagande staten, *är inskriven för studier eller en yrkesutbildning och har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring* för att inte ligga till last för den mottagande staten. Man har också uppehållsrätt om man är familjemedlem till en av dessa tre kategorier (EU-direktiv 2004:38 art 6-7; Bernitz 2008:76-77).

Även om det inte krävs några tillstånd för inresa och uppehälle i ett medlemsland anges i artikel 8 i rörlighetsdirektivet hur de administrativa formaliteterna ska se ut. Direktivet ger länderna rätt att kräva registrering hos behörig myndighet om vistelsen kommer vara längre än tre månader och säger att ett bevis om registreringen ska utfärdas omedelbart. De enda kraven som får



ställas för att utfärda beviset om registrerad uppehållsrätt är att medborgarna ska kunna visa en giltig identitetshandling samt att de bevisar att de uppfyller kraven för anställda eller egenföretagare, studenter eller personer med tillräckliga tillgångar. Länderna är inte tvungna att införa ett registreringsystem och själva registreringen av uppehållsrätten har ingen inverkan på rätten till förmåner eller uppehållsrätten i sig (EU-direktiv 2004:38 art. 8 p. 1-3; Bernitz 2008:78).

I punkt 3-4 anges uttryckligen att personerna som återoppar tillräckliga tillgångar som grund måste ha tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring. Medlemsstaterna får inte ange ett fast belopp för att avgöra om personen har tillräckliga tillgångar utan ska ta hänsyn till personliga omständigheter. Det man säger är dock att man kan använda gränsen för berättigande till socialt bistånd eller minimipension som mått. Man får inte heller ställa krav på var pengarna kommer ifrån eller att det handlar om personens egna pengar, det vill säga, det kan vara så att en make eller makas tillgångar räcker för att visa att man har tillräckliga tillgångar. Vad gäller en heltäckande sjukförsäkring har man inte definierat vad det i praktiken innebär och i vilken form det ska vara (EU-direktiv 2004:35 art 8; Bernitz 2008:79-80).

Denna lagstiftning ska ställas i relation till Förordningarna 1408/71 och 883/2004 som reglerar arbetstagares och egna företagares försäkringstillhörighet och rätt till rörlighet. Ett exempel är att personer som inte är ekonomiskt aktiva har ett krav på självförsörjande inom rörlighetsdirektivet medan dem under Förordning 883/2004 kan ha rätt till förmåner från medlemsstaten där de är bosatta vilket gör att de uppfyller kravet på självförsörjning i rörlighetsdirektivet. Ett annat problem är användningen av olika terminologi i de olika texterna. I Förordning 883/2004 som reglerar vilket lands socialförsäkring en person ska omfattas av, görs en åtskillnad mellan bosättning och vistelse i ett land. En sådan distinktion finns inte i rörlighetsdirektivet som hänvisar till både en vistelse på högst tre månader och vistelse för längre tid än tre månader. Det kan innebära att till exempel arbetssökande har rätt till arbetslöshetsersättning från staten där de är bosatta men inte från staten där de vistas för att söka arbete (Verschueren 2011:295-299).

I EU-kommissionens rapport från 2008 om hur rörlighetsdirektivet har implementerats i nationell lagstiftning framgår flera problem med implementeringen. Det som nämns är bland annat att Spanien inte kräver att personen uppfyller något av villkoren utan anser att EU-medborgarskap ger uppehållsrätt, att Malta kräver arbetstillstånd för att man ska anses ha uppehållsrätt som arbetstagare vilket enligt kommissionen strider mot lagstiftningen samt att tolv länder har införlivat begreppet tillräckliga tillgångar på ett felaktigt sätt. I sin sammanfattande bedömning uppger kommissionen att de under de 30 månaderna som gick mellan rörlighetsdirektivet och rapporten mottagit över 1 800 enskilda klagomål förutom frågor från Europaparlamentet och förfrågningar om tillämpningen (EU-kommissionens rapport 2008:5-6).

Ytterligare förtydliganden, som man ansåg behövdes i rapporten från 2008 kom under 2009 i ett meddelande från EU-kommissionen. Där förtydligar man begreppen tillräckliga tillgångar och heltäckande sjukförsäkring. Om tillräckliga tillgångar skriver man att ett fast belopp inte får användas och att gränsen för

socialt bistånd ska användas. Det man tillägger är hur man ska bedöma om personen ligger till orimlig belastning för medlemsstaten när tillgångarna inte räcker längre och personen beviljats socialt bistånd. Om sjukförsäkringen anges endast att den måste vara heltäckande och inte belasta offentliga finanser i den mottagande medlemsstaten (EU-kommissionens meddelande 2009:7-9).

Genom att läsa lagtexten och förtydliganden som EU-kommissionen har lämnat så är det uppenbart att det finns svårigheter med att tolka EU-lagstiftning. Trots att man är väldigt detaljerad i vissa aspekter, till exempel anger att tillräckliga tillgångar inte får vara ett fast belopp, blir tillämpningen i de enskilda länderna väldigt annorlunda mot lagtexten. En anledning till detta skulle kunna vara att ländernas nationella lagstiftning inte passar ihop med EU-lagstiftningen och hur väl dessa överensstämmer har en avgörande betydelse för hur väl EU-policyn implementeras i de olika medlemsstaterna (Bailey 2002:806-808).

#### 4.1.2 Utlänningslag 2005:716 och Utlänningsförordning 2006:97

Uppehållsrätten har i Sverige implementerats genom främst Utlänningslagen med förtydliganden i Utlänningsförordningen. I 3a kap. i Utlänningslagen anges väldigt liknande formuleringar vad gäller kategorierna för vem som har uppehållsrätt (Utlänningslag 2005:716 3a kap. 3-4§).

De förtydliganden som anges i Utlänningsförordningen behandlar hur personer behåller sin uppehållsrätt i händelse av att de förlorar sin anställning. Där ställs kravet på att de ska vara inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Dessutom anges i Utlänningsförordningen att det är Migrationsverket som ska utfärda bevis om registrering av uppehållsrätt och uppehållskort (Utlänningsförordning 2006:97 3a kap. 1-7§).

I propositionen till ändringen av Utlänningslagen för att införliva rörlighetsdirektivet ges ytterligare förtydliganden till begreppet uppehållsrätt. Där framgår att uppehållsrätt skiljer sig från tidigare krav på uppehållstillstånd där själva tillståndet var rättighetsbärande. Skillnaden är att uppehållsrätt existerar utan att en prövning har gjorts eller ett tillstånd utfärdats utan endast genom att vissa villkor är uppfyllda. Här definieras även de olika grupperna som kan ha uppehållsrätt, arbetstagare, egna företagare, studenter, arbetssökande, personer med tillräckliga tillgångar och familjemedlemmar till dessa grupper. Definitionerna följer i stort sett ordagrant rörlighetsdirektivets definitioner med vissa små undantag, till exempel arbetssökande som ska ha en möjlighet att få en anställning. Noterbart är att Sverige valt att även anse sambos vara familjemedlemmar vilket är en vidare tolkning än EU-direktivet (Regeringens proposition 2005/06:77:41-45, 70-71).

Utredningen till propositionen visar på att den svenska lagstiftningen i många punkter överensstämmer med rörlighetsdirektivets bestämmelser. Den stora skillnaden var dock att uppehållstillståndets rättighetsbärande egenskap inte överfördes till uppehållsrätt. De överväganden som utredningen gör stämmer bra överens med definitionerna i rörlighetsdirektivet på de olika kategorierna som kan ha uppehållsrätt (SOU 2005:49:103-119).

När man läser utredningen och propositionen upptäcker man att de i väldigt stor utsträckning följer EU-lagstiftningens tankar. Den svenska lagstiftningen på området var väl harmoniserad med EU-reglerna redan innan rörlighetsdirektivet. Den största skillnaden är som jag tidigare nämnt att själva registreringen av rätten att vistas i Sverige, tidigare genom att uppehållstillstånd utfärdades, inte finns med uppehållsrätten. Det är Migrationsverket som ska registrera uppehållsrätt men det finns inga krav på registrering och uppehållsrätten försvinner inte om man inte registrerar den, det är någonting man har eller inte har beroende på ens situation.

Utmaningen för Sverige och de andra nordiska länderna i samband med införlivandet av uppehållsrätt har varit utformningen av socialförsäkringssystemet. Då solidaritetsprincipen, där kostnaderna för försäkringen fördelas på alla försäkrade och finansieras genom skattemedel, är framträdande i Sverige, innebär det att en utökad rätt till fri rörlighet som även omfattar personer som inte är ekonomiskt aktiva även ger utökad rätt till sociala förmåner. I rörlighetsdirektivet sätter man upp förutsättningen att man inte ska ligga det mottagande landet till last om man ska kunna ha uppehållsrätt men i Sverige får man tillgång till sociala förmåner endast genom att vara bosatt här (Erhag 2011:76-77).

## 4.2 Myndigheterna

### 4.2.1 Migrationsverket

Hur handläggare på Migrationsverket ska handlägga uppehållsrätt regleras i Handbok för migrationsärenden som är ett omfattande styrdokument. Migrationsverkets utredning av uppehållsrätten är kopplad till registreringen av densamma. I Handboken anges att registreringen är just en registrering och har inget att göra med rätten att vistas i Sverige (Handbok i migrationsärenden 2012:425-426).

Om man inte uppfyller förutsättningarna för registrering och begärda kompletteringar inte har inkommit i tid ska ansökan om registrering avslås. I samband med avslag upplyser man personen att uppehållstillstånd krävs om man inte har uppehållsrätt och avser att vistas i Sverige i mer än tre månader, och att personen har möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd enligt nationella regler. Ett avslag medför inga konsekvenser för den enskilde (Handbok i migrationsärenden 2012:426).

Handboken går också igenom de olika kategorierna av sökanden som kan ha uppehållsrätt och vilka krav som ställs. För arbetssökande anges att de egentligen har uppehållsrätt så länge som de söker arbete och har en rimlig chans att få ett arbete men enligt praxis begränsar man tiden till sex månader och anger att efter den tiden bör en kontroll genomföras. De behöver inte registrera uppehållsrätt. För arbetstagare är kravet att man utför arbete för någon annan, under en viss tid och mot ersättning. Det finns inga krav på minimilön eller att man kan försörja sig

på sin lön, det kan även vara så att man kombinerar lön med socialbidrag. För timanställningar anges endast att man kan behöva kräva in lönespecifikation för att kunna se omfattningen men ingen gräns anges. Handläggare har i intervjun hänvisat till EU-domar där tidsgränsen är satt till 10-12 timmar i veckan. För egenföretagare och tillhandahållare av tjänster gäller ungefär samma sak, de måste styrka att de utför arbete på något sätt, till exempel genom momsredovisning eller hyreskontrakt på lokaler (Handbok i migrationsärenden 2012:436-441, Intervju handläggare Migrationsverket 2012-05-21).

Tillräckliga tillgångar definieras med att medlen ska överstiga riksnormen för beräkning av skäliga levnadsomkostnader. I dessa medel kan man tillgodoräkna sig ersättningar och bidrag men inte utbetalningar enligt socialtjänstlagen. Om tillgångarna utgörs av kapital på bank till exempel ska de kunna räcka under hela vistelsen, om vistelsen inte är tidsbestämd ska de kunna räcka i fem år då det är efter fem år som rätten till permanent uppehållsrätt inträder (Handbok i migrationsärenden 2012:443). För att anses ha en heltäckande sjukförsäkring ska man kunna visa upp ett intyg från det land där man har försäkringen eller en privat försäkring. En person som ska bo i Sverige i minst ett år omfattas av den svenska sjukvårdsförsäkringen. Detta gäller inte i alla fall, till exempel anses studenter omfattade av ursprungslandets försäkring och måste visa ett giltigt EU-kort för att anses ha en sjukförsäkring (Handbok i migrationsärenden 2012:446).

Problemen som uppstår i handläggningen hos Migrationsverket är framför allt att många ärenden måste kompletteras. En egen reflektion är att det måste uppstå problem när bedömningen av uppehållsrätten hos Migrationsverket är kopplad endast till registreringen som i sig inte uppfyller något syfte. Det finns egentligen inte några konsekvenser för att inte inkomma med kompletteringar eller låta bli att registrera sin uppehållsrätt. I intervjun med en specialist på Migrationsverket uppgav han att Skatteverket brukade skicka en lista på alla personer som blivit folkbokförda men inte inkommit med registreringsbevis från Migrationsverket. Det handlade om tio tusentals ärenden och till slut blockerades filen som Migrationsverket tog emot så att man slutade med detta och filen togs bort (Intervju specialist Migrationsverket 2012-05-21).

#### 4.2.2 Skatteverket (Folkbokföringen)

Inom Skatteverket är det avdelningen för folkbokföring som handlägger ärenden med uppehållsrätt. Det styrdokument som man använder heter Upphållsrätt Vägledning och utredningen av uppehållsrätt är kopplad till om personen kan registreras som folkbokförd i Sverige. För att kunna bli folkbokförd ska man kunna visa att man efter inflyttning kommer att vistas i Sverige under minst ett år. I praktiken innebär det att uppehållsrätten måste styrkas för ett år framåt (Folkbokföringslag 1991:481 3-4§).

För att personen ska anses ha uppehållsrätt räcker det inte med att lämna in ett registreringsbevis från Migrationsverket. En ny prövning ska ske och personen måste skicka in underlag som styrker uppehållsrätt (Vägledning Upphållsrätt Skatteverket 2012:15). I vägledningen förtydligas kategorierna av personer som

kan ha uppehållsrätt. Arbetstagare är en person som under en viss tid, mot ersättning utför arbete åt en annan person. Arbetet ska inte vara av ringa omfattning och en arbetstid under 5,5 timmar i veckan anses inte vara tillräckligt. För att styrka arbete ska personen skicka in handlingar så som anställningsbevis. Om personen har en timanställning eller behovsanställning är det svårt att i förhand veta i vilken omfattning arbetet kommer att utföras. Det innebär att personen inte kan registreras som folkbokförd och anmälan kan avslås med bifogad information om att en ny anmälan kan lämnas in senare då personen kan styrka arbetets omfattning. Detsamma gäller för egna företagare och tillhandahållare av tjänst. De måste styrka uppehållsrätt i ett år för att kunna bli folkbokförda. Arbets sökande kan å andra sidan inte bli folkbokförda då de endast har rätt att vistas i ett annat land i sex månader för att söka arbete och kan därmed aldrig styrka uppehållsrätt i ett år framöver. För studenter gäller att de kan visa att studierna kommer att pågå längre än ett år, att de har tillräckliga medel och en heltäckande sjukförsäkring. Då studenter är fortsatt sjukförsäkrade i sitt hemland under studierna räcker det med att de visar upp ett giltigt EU-kort (Vägledning Uppehållsrätt Skatteverket 2012:18, 23-26).

För personer som hävdar uppehållsrätt på grund av tillräckliga medel gäller att de alltid måste ha en heltäckande sjukförsäkring. Om personen inte kan inkomma med handlingar som styrker att de omfattas av ett socialförsäkringssystem i ett annat land kan de nästan aldrig anses ha en heltäckande sjukförsäkring. Endast EU-kort räcker inte, förutom för studenter, och det finns nästan inga privata sjukförsäkringar som är tillräckligt omfattande för att anses vara heltäckande. Även handläggare på Migrationsverket har i intervjun uppgett att sådana är ytterst sällsynta och även om det är handläggaren som i varje fall ska göra en bedömning är det oftast så att den privata försäkringen inte räcker till. Tillräckliga medel innebär att personen har medel som täcker de grundläggande behoven utan att offentliga bidrag räknas in, så som barnbidrag och bostadsbidrag. Vid tveksamheter är det upp till den enskilde att styrka att de har tillräckliga medel. Man kan också ha kapital och som riktvärde anges 150 000 kr som den enskilde har möjlighet att disponera (Vägledning Uppehållsrätt Skatteverket 2012:28-29; Intervju utredare Skatteverket 2012-05-15).

Problemen som uppstår i handläggningen hos Skatteverkets folkbokföringsavdelning liknar dem som uppstår hos Migrationsverket. Det ena är att man måste komplettera väldigt många ärenden och utreda om personen kan styrka uppehållsrätten. Det andra är att personen kan få sin uppehållsrätt registrerad hos Migrationsverket på grund av en visstidsanställning på fyra månader men inte bli folkbokförd då han eller hon inte kan styrka uppehållsrätt i mer än ett år. Här uppstår en intressant situation i fall där personen har en behovsanställning. Då personen på förhand inte kan styrka omfattningen av sitt arbete kan de inte anses ha uppehållsrätt. Utredarna vittnar dock om att de på grund av att de ligger efter med handläggningen och har äldre ärenden, kan ringa till arbetsgivaren i efterhand och se hur mycket personen har arbetat. Att man inte ligger i fas med inflödet av ärenden blir till en fördel för den enskilde (Intervju utredare Skatteverket 2012-05-15).

### 4.2.3 Försäkringskassan

Enligt intervjun med handläggare och specialist görs utredningen om uppehållsrätt på Försäkringskassan för att kunna fastställa att personen vistas lagligt i Sverige. Det ligger sedan till grund för om personen kan anses vara bosatt i Sverige och omfattad av svensk socialförsäkring vilket i sin tur ger rätt till förmåner från Försäkringskassan (Intervju specialist Försäkringskassan 2012-05-14; Intervju utredare Försäkringskassan 2012-05-14).

Som styrdokument används Vägledning 2000:2 ”Försäkrad i Sverige genom bosättning eller arbete” samt Socialförsäkringsbalken. Enligt den ska en person anses bosatt i Sverige om personen kan antas bo här i längre tid än ett år. Detta förutsätter laglig vistelse och därmed måste personen kunna styrka uppehållsrätt i längre tid än ett år för att anses bosatt och registreras som omfattad av svensk socialförsäkring (Socialförsäkringsbalk 2010:110 5 kap. 2-3§).

Även Försäkringskassan anser att en registrering av uppehållsrätten hos Migrationsverket inte är tillräckligt för att styrka uppehållsrätt. För arbetstagare krävs att de utför arbete under en viss tid åt någon annan mot ersättning. Personen måste skicka in handlingar som styrker att de faktiskt utför arbete. Försäkringskassan bedömer att gränsen för vad som är ringa omfattning vid deltidsanställningar eller behovsanställningar är tio timmar enligt utredarna, med anledning av Migrationsverkets tillämpning. En egen bedömning ska göras i varje ärende. För egna företagare och tillhandahållare av tjänster gäller även här att de måste kunna styrka verksamheten i Sverige med handlingar som till exempel F-skattsedel, utställda fakturor och liknande (Vägledning 2000:2:31-32; Intervju utredare Försäkringskassan 2012-05-14).

Om personer med tillräckliga medel står att de måste kunna styrka tillräckliga tillgångar men man preciserar inte närmare. Man hänvisar till Migrationsverkets Handbok om att normen för socialt bistånd kan vara ett riktmärke och att man inte får fastställa ett visst belopp. Summan kan variera beroende på omständigheterna. De som hävdar uppehållsrätt på grund av tillräckliga medel och studerande måste även ha ett intyg om att de omfattas av en heltäckande sjukförsäkring. Att personen kan bli folkbokförd och därmed omfattad av den svenska sjukförsäkringen är inte tillräckligt för att personen ska anses ha en heltäckande sjukförsäkring. Studenter som kommer till Sverige för att studera anses inte bosatta i Sverige enligt reglerna i Socialförsäkringsbalk 2010:110 5 kap. 7§. Det innebär att även om de kan styrka uppehållsrätt blir de inte registrerade om de inte börjar arbeta i Sverige (Vägledning 2000:2:32-33).

Informationen i vägledningen är knapphändig och detta bekräftas i intervjun med specialist på Försäkringskassan enhet för försäkringstillhörighet som säger att Försäkringskassan inte har en egen vägledning för uppehållsrätt ”trots att det har gått sex år sedan uppehållsrätt infördes 2006”. Utredarna berättar om att ansökningshandlingarna ofta måste kompletteras och att kompletteringarna inte alltid inkommer som de ska (Intervju utredare Försäkringskassan 2012-05-14; Intervju specialist Försäkringskassan 2012-05-14).

Svårigheten ligger också i att Försäkringskassan är den sista instansen som personerna kommer till efter att ha registrerat sin uppehållsrätt hos

Migrationsverket och kanske även blivit folkbokförda hos Skatteverket. Om då Försäkringskassan gör en annorlunda bedömning av uppehållsrätten är det lätt att förstå att personen i fråga kan bli förvirrad (Intervju utredare Försäkringskassan 2012-05-14).

## 4.3 Implementering

### 4.3.1 Svårigheter i handläggningen

Ett JO-beslut i ett ärende mot Försäkringskassan visar tydligt problematiken kring bedömningen av uppehållsrätt i Sverige. Enligt beslutet har en person anmält Försäkringskassan då de i strid med vad Migrationsverket tidigare beslutat, bedömt att personen inte har uppehållsrätt och därmed inte kunde registreras som omfattad av svensk socialförsäkring. Det i sin tur innebar att hon inte hade rätt till socialförsäkringsförmåner som hon ansåg sig ha rätt till. JO beslutade att Försäkringskassans hantering var korrekt och att ingen kritik kunde framföras (JO beslut 687-2010).

I intervjuerna med utredare och handläggare på respektive myndighet har alla sagt att det är svårt att handlägga uppehållsrätt av flera orsaker. Den främsta är att bedömningen görs av varje myndighet och att personerna måste styrka sin uppehållsrätt tre gånger, ibland inom en väldigt kort tidsram. I ovan nämnda fall handlade det om cirka tre månader mellan Migrationsverkets och Försäkringskassans utredning. De enskilda medborgarna har svårt att koppla ihop uppehållsrätten och rätten att bli folkbokförd eller omfattad av svensk socialförsäkring. Ett beslut om att uppehållsrätt inte föreligger blir svårt att förstå i relation till beviset om registrering av uppehållsrätt som personen fått från Migrationsverket. Det som ytterligare komplicerar verkligheten är att de olika myndigheterna faktiskt kan komma till olika bedömningar med samma underlag. En person kan anses ha uppehållsrätt hos Migrationsverket om de ska arbeta i Sverige under fyra månader men de blir inte folkbokförda hos Skatteverket då de inte kan styrka uppehållsrätt i mer än ett år (Intervju utredare Försäkringskassan 2012-05-14; Intervju utredare Skatteverket 2012-05-15; Intervju handläggare/beslutsfattare Migrationsverket 2012-05-21).

### 4.3.2 Orsaker till svårigheterna

I ett brev från 2009 till dåvarande migrationsministern Tobias Billström tar Försäkringskassans internrevisor, Tamas Osvath, upp problematiken kring att tre olika myndigheter i Sverige bedömer uppehållsrätt på olika sätt. Enligt brevet och informationen från intervjuerna med framför allt specialisten på Försäkringskassan och utredare på Skatteverket tillämpade Skatteverket under en lång tid rutinen att alla EU-medborgare som hade för avsikt att vistas i Sverige under längre tid än ett år och kunde visa en giltig ID-handling registrerades som

folkbokförda. Det gav dem rätt till sjukvård i Sverige men ledde till problem hos Försäkringskassan som gjorde uppehållsrättsutredningen och kom fram till att personen inte hade uppehållsrätt och därmed inte kunde omfattas av svensk socialförsäkring eller anses bosatt i Sverige. Detta ledde till att Försäkringskassan begärde att Skatteverket ändrade sin handläggning vilket också skedde senare (Brev Tamas Osvath 2009-05-15; Intervju specialist Försäkringskassan 2012-05-14; Intervju utredare Försäkringskassan 2012-05-14; Intervju utredare Skatteverket 2012-05-15). Det är denna brist på en gemensam tolkning av lagstiftningen som orsakar svårigheterna för enskilda utredare men framför allt för medborgarna.

Propositionen och förarbetena till ändringarna i Utlänningslagen är också otydliga inom vissa områden vilket gör det svårt att komma till en gemensam tolkning. Ett bra exempel är hur man ska bedöma om en person som hävdar uppehållsrätt på grund av tillräckliga medel inte ligger samhället till last, och inte kommer behöva socialt bistånd. Om man tittar på förarbetena så definieras socialt bistånd i ett stycke som det som faller under socialtjänstlagstiftningens område, det vill säga endast socialbidrag eller försörjningsstöd. I ett annat stycke definieras det som ”ekonomiskt stöd som är behovsprövat” vilket även omfattar äldreförsörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer. Det innebär att man kan tolka det som att en pensionär med äldreförsörjningsstöd inte kan bedömas ligga samhället till last (Erhag 2011:87).

Problem uppstår också, som jag tidigare nämnt i avsnitt 4.1.1 om rörlighetsdirektivet att den måste ses i relation till förordningarna 1408/71 och 883/2004. I dessa förordningar är inte bosättningsrekvisitet beroende av en laglig vistelse, krav på uppehållsrätt, vilket innebär att personen kan anses vara bosatt i Sverige enligt förordning 883/2004 och ha rätt till förmåner enligt den förordningen men inte kunna registreras som försäkrad då han eller hon saknar laglig vistelse i Sverige. Försäkringskassan har valt att tillämpa kravet på uppehållsrätt och laglig vistelse med hänvisning till nationell lagstiftning, Socialförsäkringsbalk 2010:110 men att detta överensstämmer med EU-rätten är långt ifrån självklart (Erhag 2011:98-99).

Förutom oklarheterna kring hur lagstiftningen ska tolkas tillkommer svårigheterna inom myndigheternas möjlighet att handlägga ärenden på ett enhetligt och effektivt sätt.

## 4.4 Frontlinjebyråkrater

I detta avsnitt kommer jag att hänvisa till delar av Lipskys teori som förklaras närmare i avsnitt 3.2 tillsammans med hänvisningar till hans bok. Alla hänvisningar till intervjuerna avser intervjuerna som finns listade i referensförteckningen.



#### 4.4.1 Hur ser verkligheten ut?

Kan utredarna som arbetar med uppehållsrätt anses vara frontlinjebyråkrater med Lipskys definition? De arbetar med viktiga ämnen för allmänheten så som migrationspolitik på Migrationsverket, bosättningsregistrering på Skatteverket och förmåner på Försäkringskassan. De har direktkontakt med medborgarna och är dem som i slutändan levererar rörlighetsdirektivets bestämmelser till medborgarna.

Har de autonomi från organisationens auktoritet? Här är svaret både ja och nej. Det de flesta av utredarna säger i intervjuerna är att de har viss autonomi när det gäller hur man utreder ärendena, hur ofta man kompletterar och hur länge man väntar innan man avslår ett ärende. Däremot sa utredarna på alla tre myndigheter att man är ganska låst i bedömningen av uppehållsrätt men då framför allt på enklare ärenden där det inte finns oklarheter. I svårare ärenden däremot uppger alla att de har möjlighet att göra olika bedömningar. Detta bekräftas också av specialisterna på Försäkringskassan och Migrationsverket. Här finns en liten paradox i att alla uppgav att lagstiftningen är oklar och att reglerna är svåra att tillämpa men samtidigt ansåg alla att man är styrd av lagstiftningen. Autonomi bekräftas också av rutinen där man, på alla tre myndigheter, i första hand vänder sig till sina kollegor vid svåra ärenden och först i andra hand går enligt officiella rutiner till sin specialist. Specialisten på Försäkringskassan uttryckte det med att osäkerheten i hur man ska tillämpa åtgärdas genom att man i samtal med kollegor ”stärker” varandras syn och utarbetar inofficiell praxis.

Arbetar de med oklara regler? Inom uppehållsrätt har man tre olika nivåer av styrdokument att förhålla sig till, EU-direktivet, svensk lagstiftning och myndigheternas tolkning av lagstiftningen. Då vissa begrepp i rörlighetsdirektivet så som att arbetet som utförs inte ska vara av ringa omfattning, inte är förklarade leder det till olika bedömningar. Skatteverket tillämpar en dom som säger 5,5 timmar medan Försäkringskassan och Migrationsverket har 10 timmar som en nedre gräns.

Vad kännetecknar deras arbete? Lipsky tar upp fyra aspekter. Den första är resursproblem. Inom alla tre myndigheter pratade handläggarna om stora balanser, vilket betyder ett stort antal inkomna ärenden som fortfarande är pågående, och att pressen på handläggarna är stor. En annan aspekt av resursbristen är det som specialisten på Försäkringskassan tog upp vilket var att utredarna lever under press från ledning och medborgare men skapar jobb för sig själva genom att överutreda. Orsaken till man överutreder är att man är osäker och det i sin tur orsakas av att man inte har tid att kompetensutvecklas och bli säkrare. Specialisten uppgav också att det finns tid men att utredarna väljer att lägga tiden på att fråga kollegor för att komma till ett svar snabbare istället för att ta reda på svaret själva vilket skulle ta längre tid men leda till bättre kompetensutveckling.

Den andra är oklara mål och mått på prestationen. De oklara målen illustreras bäst av att utredarna på både Skatteverket och Försäkringskassan ansåg att Migrationsverket var bäst lämpat att utreda uppehållsrätt. Detta ska ses i ljuset av att registreringen på Migrationsverket inte har någon rättslig verkan då uppehållsrätt måste utredas vid varje givet tillfälle. Ett annat klart tecken på

oklara mål är att handläggningen av uppehållsrätt endast är en del av bedömningen på Skatteverket och Försäkringskassan. De utredarna måste utreda uppehållsrätt för att kunna bedöma om personen ska vara folkbokförd eller omfattas av svensk socialförsäkring. På Migrationsverket illustreras oklara mål och prestationsmått av uttalandet från specialisten att själva anledningen till att registreringen finns är så att man ska kunna föra statistik på hur många som flyttar till Sverige men att det finns tio tusentals som aldrig registrerar uppehållsrätten.

Den tredje och fjärde har båda med relationen till medborgarna att göra. Att ”kunderna” är ofrivilliga är sant i fallet med uppehållsrätt då det endast är Migrationsverket som kan registrera uppehållsrätt. Dock så är inte det nödvändigt även om många registrerar uppehållsrätten. Skatteverket och Försäkringskassan har också monopol på sin verksamhet. Under alla intervjuer framkom att kompletteringar av inkomna begäran är en stor del av arbetet och medborgarna måste inkomma med, oftast, samma underlag till alla tre myndigheter. Att utredarna delar in medborgarna i olika kategorier stämmer också med verkligheten. Man gör olika klassificeringar och delar in ärendena i olika grupper för att kunna hantera dem. Det kan handla om en indelning i enkla-svåra eller vissa typer av ärenden enligt lagstiftningen till exempel arbetstagare eller tillräckliga medel. En intressant aspekt av den här problematiken belystes av svaren från utredarna på Skatteverket och Försäkringskassan som sa att det faktum att de ligger efter med ärendena hjälper i fall där personen måste styrka arbetets omfattning vilket inte kan göras i förväg vid till exempel behovsanställningar.

Fjärmandet från medborgarna illustreras kanske bäst av att utredarna inte har någon kontroll över sitt arbete, varken inflöde eller resultatet av besluten då de endast handlägger en del av ”produkten” som i detta fall skulle kunna sägas vara fri rörlighet. Att utredaren på Migrationsverket utfärdar ett bevis om uppehållsrätt innebär egentligen ingenting för personen som måste få samma beslut två gånger till på Skatteverket och sedan Försäkringskassan. Handläggare på Försäkringskassan bedömer uppehållsrätten men rätten till förmånerna bedöms av andra handläggare.

Hur klarar de av jobbet? Vissa aspekter har jag redan berört och då framför allt att man utarbetar rutiner och mönster. Alla utredare uppgav att man delar in ärenden och går till kollegor i första hand vid svårare ärenden. Specialisterna på Försäkringskassan uppgav också att man använder sig av mallbrev när man begär komplettering vilket är ett tecken på att medborgarna ses som ärenden och inte individer. Man kan helt enkelt inte engagera sig lika mycket i varje ärende när det finns så många. Att det finns specialister inom varje myndighet, även om jag inte lyckades intervju en specialist på Skatteverket, är också något som Lipsky tar upp. Man förenklar sin vardag genom att låta en specialist vara ansvarig för svårare ärenden. Rationaliseringen i arbetet visar sig också genom avverkningar som utredarna på Skatteverket vittnade om och att man ibland tar enkla ärenden på Försäkringskassan för att kunna avverka ärenden och kompensera för de svårare ärendena. Även detta finns med i Lipskys beskrivning av arbetet.

Det som inte riktigt framkom i intervjuerna är relationen till cheferna. Det var påtagligt att de inte spelar en större roll i det vardagliga arbetet förutom att utöva

press på att utredarna ska avsluta så många ärenden som möjligt. Detta bör vara ett uttryck för den speciella ställning frontlinjebyråkrater har genom sina kunskaper om det de arbetar med. Cheferna har ingen inverkan på hur själva handläggningen går till eller vilka beslut som tas förutom att den allmänna pressen och resursbristen påverkar utredarnas möjlighet att lägga tid på enskilda ärenden.

#### 4.4.2 Diskussion och kritik

Jag skulle vilja påstå att Lipskys teori om frontlinjebyråkrater har en bra förklaringskraft när det gäller fallet med uppehållsrätt. Det framkommer klart i intervjuerna att de kännetecken för frontlinjebyråkrater förekommer i stor utsträckning. Det man kan ifrågasätta är att min studie bygger på få respondenter. Jag kan till viss del hålla med om en sådan kritik då fler intervjuer skulle ge större tyngd åt mina resultat. Som försvar vill jag säga att jag är säker på att fler intervjuer inte hade gett några väldigt avvikande svar från det jag fick. De frågor som jag ställde under intervjuerna och inriktningen på intervjuerna gjorde att svaren var en bra representation av hur arbetet går till. Fler intervjuer hade med stor sannolikhet endast bekräftat bilden ytterligare.

Ett problem som jag i efterhand upptäckt är att då intervjuerna byggde på en förbestämd intervjuguide och att samtalen fick ta den riktning den tog, att det finns risk att jag med mina förkunskaper i ämnet styrde intervjuerna i den riktning jag ville att de skulle gå. Då jag känner till uppehållsrätt och har arbetat med att handlägga dessa ärenden på Försäkringskassan samtidigt som jag var medveten om både Lipskys teori om frontlinjebyråkrater och bottom-up skolan finns risken att jag ”frågade så som jag ville ha svar” helt enkelt. Det är svårt för mig att avgöra om det var verkligen var så.

# 5 Slutsatser

## 5.1 Sammanfattande reflektioner

Det som från början väckte mitt intresse för detta ämne var problemen som jag mötte i min yrkesutövning som utredare på Försäkringskassan. När man dagligen konfronteras med det orimliga i att en person måste lämna in samma underlag till tre olika myndigheter som sedan gör separata bedömningar av samma situation blir man intresserad av att förstå hur en sådan situation uppstår.

Verkligheten i arbetet som statlig tjänsteman stämde sällan överens med de ideal som man möter i litteraturen kring statliga tjänstemän. Det innebär inte att idealen är helt frånvarande men de göms ofta under krav på effektivitet och snabb handläggning. Det var denna skillnad mellan ideal och verklighet som gjorde Lipskys teori om frontlinjebyråkraternas arbete så intressant för mig.

Det första syftet med min studie var att beskriva hur rörlighetsdirektivet har implementerats i Sverige. Jag valde att titta på både lagtext, styrdokument men även använda mig av intervjuerna för att fråga personerna som arbetade med dessa frågor hur de upplever att uppehållsrätt handläggs på respektive myndighet. De intressantaste fynden för mig var att utredarna på alla myndigheter upplevde ungefär samma saker. En vardag fylld med kompromisser mellan rättssäkerhet, likabehandling och krav på en snabb och effektiv handläggning. Jag är säker på att majoriteten av ärenden inom uppehållsrätt handläggs i ljuset av dessa grundläggande principer. Man kan däremot undra hur en sådan sak som avverkningsdagar som utredarna på Skatteverket pratade om eller att man tar enkla ärenden som kan avslutas snabbt som utredarna på Försäkringskassan pratade om, går ihop med idealen.

En annan intressant sak var att handläggarna upplevde samma problem med handläggningen. Det handlar om många kompletteringar och mycket diskussioner med kollegor och specialister om hur ärendena ska handläggas. Autonomi upplevdes som störst i ärenden som är komplicerade medan man kände att man var väldigt styrd i de enkla ärendena.

Det andra syftet var att pröva teorin om frontlinjebyråkrater och hur väl den överensstämde med verkligheten. Efter att ha genomfört studien tycker jag att teorin har en väldigt hög träffsäkerhet vad gäller beskrivningen av frontlinjebyråkraternas vardag. Min personliga reflektion är att orsaken till att den stämmer så bra överens med verkligheten är att den är verklighetsförankrad och konkret. Nackdelen är att den blir mindre ”teoretisk” och endast fullt applicerbar på just de idealtyper som Lipsky ofta tar upp i boken, poliser, lärare och andra.

Min känsla är att den svenska statsförvaltningen är väldigt styrd av Förvaltningslagen och de grundlagsskyddade rättigheterna vilket minskar

autonomin för frontlinjebyråkrater inom de myndigheter som jag har tittat på. Då autonomin minskar, så minskar även deras möjlighet att påverka implementeringen.

## 5.2 Avslutande diskussion

Jag anser att jag har uppfyllt det jag försökte göra med denna studie, det vill säga visa hur handläggningen av uppehållsrätt ser ut i Sverige och hur bra Lipskys teori överensstämmer med verkligheten. Det finns dock några saker som hade gått att göra annorlunda.

Det främsta är att studiens begränsade omfattning inte tillät en vidare beskrivning av till exempel organisatoriska skillnader mellan myndigheterna samt att en jämförande studie mellan olika länder inom EU förmodligen hade gett väldigt intressanta resultat.

En annan intressant aspekt hade varit att titta på hur den här lagstiftningen och handläggningen av uppehållsrätt förändras över tid. Genom att till exempel titta på om dessa rutiner och förenklingar hittar sin väg upp från inofficiella instrument hos enskilda handläggare eller grupper av handläggare till huvudkontor för respektive myndighet och in i styrdokumentet. Det finns vissa indikationer på att det förekommer och det skulle vara ytterligare en bekräftelse på hur frontlinjebyråkrater faktiskt påverkar hur politiska beslut levereras till medborgarna.

## 6 Referenslista

### 6.1 Litteratur och artiklar

- Bailey, Ian, 2002. "National Adaptation to European Integration: Institutional Vetoes and goodness-of-fit", in *Journal of European Public Policy* 9:5 October 2002: 791–811
- Bengtsson, Hans, 2010. *Offentlig förvaltning, Att arbeta i demokratins tjänst*. Gleerups Utbildning AB, Malmö
- Berg, Emma; Welander, Jenny, 2003. *Fri rörlighet och social trygghet, Förordningen (EEG) nr 1408/71 och den svenska socialförsäkringen i tillämpning*. Juristförlaget i Lund, Lund
- Bernitz, Lokrantz Hedvig, 2008. "Unionsmedborgarnas fria rörlighet enligt EU:s rörlighetsdirektiv – ett svenskt perspektiv", i *Europarättslig tidskrift* nr 1:2008, 72-86
- Erhag, Thomas, 2011. "Bedömning av uppehållsrätt i socialförsäkringen", *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll*. Santérus Förlag, Stockholm
- Esaiasson, Peter; Giljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB, Stockholm
- Evans, Tony, 2010. *Professional Discretion in Welfare Services, Beyond Street-Level Bureaucracy*. Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey
- Gillham, Bill, 2000. *Case Study Research Methods*. Continuum, London
- Gillham, Bill, 2008. *Forskningsintervjun. Tekniker och genomförande*. Studentlitteratur, Lund
- Hill, Michael; Hupe, Peter, 2009. *Implementing Public Policy, An Introduction to the Study of Operational Governance*. Sage Publications Ltd, London
- Hudson, John; Lowe, Stuart, 2009. *Understanding the policy process, Analysing welfare policy and practice*. The Policy Press, Bristol

- Lipsky, Michael, 1980. *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation, New York
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, Lennart, 2010. ”Etik i offentlig förvaltning”, *Politik som organisation, Förvaltningens grundproblem*. Rothstein, Bo (red.), SNS Förlag, Stockholm
- Rothstein, Bo, 2010 (1). *Den socialdemokratiska staten, Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Arkiv förlag, Lund
- Rothstein, Bo, 2010. ”Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet”, *Politik som organisation, Förvaltningens grundproblem*. Rothstein, Bo (red.), SNS Förlag, Stockholm
- Trost, Jan, 2010. *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur, Lund.
- Verschuere, Herwig, 2011. ”Free movement of persons in the European Union and social rights: an area of conflicting secondary law instruments?” in ERA Forum (2011) 12:287-299
- Wennergren, Bertil, 2004. *Offentlig förvaltning i arbete, Om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun*. Norstedts Juridik AB, Stockholm

## 6.2 Lagtext och officiella dokument

Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2004/38/EG

Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, KOM(2008) 840

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, KOM(2009) 313

Utlänningslag 2005:716

Utlänningsförordning 2006:97

Regeringens proposition 2005/06:77

Statens offentliga utredningar, SOU 2005:49, Unionsmedborgares rörlighet inom EU

Socialförsäkringsbalk 2010:110

Folkbokföringslag 1991:481

Handbok i migrationsärenden, Migrationsverket, 2012-05-02

Uppehållsrätt Vägledning, Skatteverket, Version 4, 2012-01-18

Vägledning 2000:2, Version 1, Försäkrad i Sverige genom bosättning eller arbete

JO-beslut 2010-11-17, diarienummer 687-2010

## 6.3 Intervjuer

Utredare 1 och 2, Försäkringskassan, besöksintervju, 2012-05-14

Utredare 1 och 2, Skatteverket Folkbokföringen, besöksintervju, 2012-05-15

Handläggare 1 och Beslutsfattare 1, Migrationsverket, besöksintervju, 2012-05-21

Specialist, Försäkringskassan, besöksintervju, 2012-05-14

Specialist, Migrationsverket, besöksintervju, 2012-05-21

## 6.4 Övrigt

Brev via e-post från Tamas Osvath till Tobias Billström, skickat 2009-05-15, utskrift 2009-08-25



# Bilaga 1 – Intervjuguide

Fråga 1: Hur handläggs uppehållsrätt på *myndigheten*?

Följdfrågor:

Hur kommer ansökningarna in till myndigheten?

Hur görs bedömningen av uppehållsrätt?

Hur och varifrån inhämtar ni information?

Fråga 2: Har ni svårigheter med tillämpningen av rörlighetsdirektivet?

Följdfrågor:

Vilken typ av svårigheter?

Hur löser ni svårigheterna?

Vad beror svårigheterna på enligt dig?

Fråga 3: Vad styrs du av i ditt arbete med uppehållsrätt?

Följdfrågor:

Vilka styrdokument tittar du på om du behöver vägledning?

Vad inverkar på din handläggning av uppehållsrätt?

Fråga 4: Hur handläggs uppehållsrätt på *myndigheten*?

Följdfrågor:

Hur kommer ansökningarna in till myndigheten?

Hur görs bedömningen av uppehållsrätt?

Hur och varifrån inhämtar ni information?

Kommentar:

Det var dessa frågor som jag gick in med till intervjuerna men under samtalet tillkom väldigt många andra följdfrågor som varierade från enkla uppmaningar som till exempel, "berätta mer" eller "hur menar du då", till rena frågor som till exempel "vilken tidsgräns har ni på *myndigheten* när det gäller deltidsarbetets omfattning".

Då alla som jag intervjuade arbetar med samma lagstiftning blev det naturligt att samtalet kom in på liknande saker. Man upplever samma problem och svårigheter och då kommer man in på det under samtalets gång. Dessutom försökte jag styra in samtalet mot saker som till exempel resursbrist och autonomi i handläggningen när intervjupersonen rörde vid ämnet. Det gav mig en möjlighet att undersöka frontlinjebyråkraternas arbete ur Lipskys perspektiv utan att ställa direkta frågor om det.