



Kvalitet i svensk asylprövning

En studie av Migrationsverkets utredning av
och beslut om internationellt skydd

Liv Feijen Emelia Frennmark

Slutrapport från projektet “Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning”
finansierat av Europeiska flyktingfonden
av UNHCR i samverkan med Migrationsverket.



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska flyktingfonden



Kvalitet i svensk asylprövning

En studie av Migrationsverkets utredning av
och beslut om internationellt skydd.

Liv Feijen

Emelia Frennmark

Slutrapport från projektet *Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning*
finansierat av Europeiska flyktingfonden
av UNHCR i samverkan med Migrationsverket.

Adress till UNHCR:
FN:s flyktingorgan UNHCR
Ynglingagatan 14, 6 tr
SE-113 47 Stockholm

© FN:s flyktingorgan UNHCR

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av UNHCR är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt och konstnärliga verk.

FN:s flyktingorgan UNHCR
Stockholm, september 2011

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INLEDNING | 6 |
| 1.1 | Bakgrund och syfte | 6 |
| 1.2 | Metod och material | 7 |
| 1.2.1 | Metodval | 7 |
| 1.2.2 | Om ärendesekretessen | 9 |
| 1.2.3 | Urval och analys av beslut | 10 |
| 1.2.4 | Urval och analys av muntliga asylutredningar | 15 |
| 1.2.5 | Samtal med nyckelpersoner inom asylprövningen | 17 |
| 1.3 | Utgångspunkter | 17 |
| 1.4 | Disposition | 19 |
| 2 | UTREDNINGEN AV SKYDDSBEHOV | 20 |
| 2.1 | Myndighets utredningsansvar och sökandens skyldighet att inge bevisning | 20 |
| 2.2 | Före den muntliga utredningen | 24 |
| 2.2.1 | Registrering av asylansökan | 24 |
| 2.2.2 | Identifiering av asylsökande med särskilda behov | 26 |
| 2.2.3 | Information till den asylsökande inför asylutredningen | 28 |
| 2.2.4 | Utredarens förutsättningar och förberedelser inför uppdraget | 31 |
| 2.3 | Det offentliga biträdets betydelse för ökad rättssäkerhet och kvalitet i asylprövningen | 36 |
| 2.3.1 | Rätten till offentligt biträde | 36 |
| 2.3.2 | Det offentliga biträdets uppdrag | 39 |
| 2.3.3 | Kompetens- och lämplighetskrav för uppdraget som offentligt biträde | 45 |
| 2.3.4 | Kvalitetskontroll av juridisk rådgivning | 50 |
| 2.3.5 | Ersättning till de offentliga biträdena | 54 |
| 2.4 | Asylutredningen | 57 |
| 2.4.1 | Syftet med den muntliga utredningen | 57 |
| 2.4.2 | Utredning av omständigheterna i ärendet | 63 |
| 2.4.3 | Särskilt om utredning av tidigare förföljelse, tortyr och annan skyddsgrundande behandling | 71 |
| 2.4.4 | Utredning av trovärdighetsaspekter | 76 |
| 2.4.5 | Utredning av identitet och hemvist | 80 |
| 2.4.6 | Utredningsmetodik | 87 |
| 2.4.7 | Samtalsmetodik | 95 |
| 2.4.8 | Nedtecknande av utredningen | 102 |
| 2.4.9 | Avslutande av utredningen | 105 |
| 2.5 | Att utreda personer med särskilda behov | 106 |
| 2.5.1 | Generellt | 106 |
| 2.5.2 | Tortyr- och traumaöverlevare | 107 |
| 2.5.3 | Kvinnor med särskilda behov | 113 |
| 2.5.4 | Äldre asylsökande | 116 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.6 | Användningen av tolk | 117 |
| 2.6.1 | Rätten till kvalificerad tolkning | 117 |
| 2.6.2 | Kvalitet på tolkningen | 120 |
| 2.6.3 | Om telefontolk | 122 |
| 2.6.4 | Utredarens arbete med tolken | 123 |
| 2.6.5 | Genusaspekter | 124 |
| 3 | DEN JURIDISKA BEDÖMNINGEN AV SKYDDSBEHOV | 127 |
| 3.1 | Formella krav på beslutets utformning | 127 |
| 3.2 | Användningen av rättskällor | 129 |
| 3.3 | Fastställande av flyktingskap | 132 |
| 3.3.1 | Riskbedömningen – välgrundad fruktan | 132 |
| 3.3.2 | Förföljelsens art och omfattning | 138 |
| 3.3.3 | Könsrelaterad förföljelse | 142 |
| 3.3.4 | Flyktinggrunderna | 147 |
| 3.3.5 | Orsakssambandet | 160 |
| 3.3.6 | Myndighetskydd | 161 |
| 3.3.7 | Internflyktsalternativet | 165 |
| 3.4 | Andra kategorier av skyddsbehövande | 169 |
| 3.4.1 | Tortyr eller annan grym, omänsklig, förnedrande behandling eller bestraffning | 169 |
| 3.4.2 | Skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt och andra svåra motsättningar | 173 |
| 4 | BEVISPRÖVNINGEN | 181 |
| 4.1 | Beviskrav vid bedömningen av flyktingstatus | 181 |
| 4.2 | Beviskrav vid bedömningen av risk för tortyr och annan omänsklig och förnedrande behandling | 184 |
| 4.3 | Användningen av bevislätnadsregeln (benefit of the doubt) | 188 |
| 4.4 | Trovärdighetsbedömningen | 190 |
| 4.5 | Användningen av landinformation | 197 |
| 5 | SAMMANFATTANDE REKOMMENDATIONER | 202 |
| 5.1 | Allmänt | 202 |
| 5.2 | Rekommendationer om utredningen | 203 |
| 5.3 | Rekommendationer om den juridiska bedömningen | 206 |
| 5.4 | Rekommendationer om utbildning och vidareutbildning | 209 |
| 5.5 | Rekommendationer om mekanismer för kvalitetsuppföljning | 209 |
| 5.6 | Rekommendationer om utvecklingen av verktyg | 210 |

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund och syfte

Den föreliggande studien är slutprodukten av ett projekt finansierat av Europeiska flyktingfonden, och genomfördes i samverkan mellan UNHCR och Migrationsverket 2009-2011. I projektets styrgrupp ingick Emelia Frennmark, UNHCR konsult, Liv Feijen, Senior Regional Legal Officer vid UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna, Per Lilja, expert vid Verksamhetsområde Asylprövning, Annika Jansson, enhetschef vid Asylprövningsenhet 1 i Solna, samt Barbro Uppling, jurist vid Enheten för Rättslig Styrning.

Syftet med projektet var att analysera Migrationsverkets tillämpning av *1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning* (fortsättningsvis flyktingkonventionen) och de subsidiära skyddsbestämmelserna i svensk rätt och att ge rekommendationer för hur kvaliteten på asylprövningen kan höjas i enlighet med internationell standard. Det är författarnas förhoppning av studien skall kunna utgöra ett användbart verktyg och referensdokument för Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare i deras dagliga arbete, samt att slutsatserna och rekommendationerna kan vara användbara för, och komplettera, Migrationsverkets pågående förbättringsarbete.

Det är odisputabelt att, ur ett europeiskt och ett globalt perspektiv, så har Sverige hög standard på sin asylprövning. Det bekräftades av FN:s flyktingkommissarie, António Guterres, som vid sitt besök i Sverige juni 2011 sade att Sverige har ett av de bästa och mest stabila asylsystemen i världen. Sverige har i många år varit ett föregångsland då det gäller tolkningen av flyktingrätt och har en erkänt rättssäker prövning med relativt sett hög bifallsfrekvens. Migrationsverket försöker dock kontinuerligt att förbättra kvaliteten på sitt arbete och såg detta projekt som en möjlighet att involvera UNHCR i sitt utvecklingsarbete, men också att jämföra svensk asylprövning med aktuell internationell och europeisk rättspraxis och teori. Under projektets gång så infördes EU:s asylprocedur och skyddsgrundsdirektiv i svensk rätt, vilket gjorde projektet än mer angeläget.

UNHCR har i ett antal länder genomfört så kallade ”Quality Initiatives”, projekt som syftar till att förbättra kvaliteten på asylprocess och beslut. Konceptet ”Quality Initiative” utvecklades i Storbritannien där UNHCR har samarbetat med UK Border Agency med kvalitetsförbättring sedan 2004. Andra modeller har prövats i Tyskland,

Österrike, Tjeckien och ett antal centraleuropeiska länder. UNHCR initierade dessa projekt baserat på den tekniska expertis organisationen har inom asylprövning; bortsett från att utveckla juridiska riktlinjer och praktiska handböcker för hur man bör utföra asylprövningen baserat på internationell rätt och ”best practices”, gör UNHCR:s anställda själva asylprövning på staters begäran i 75 länder.

Den föreliggande studien analyserar den juridiska argumentationen i ett representativt antal beslut, men ser även på andra aspekter som direkt påverkar kvaliteten på bedömningen av skyddsskäl, vilket innefattar registreringsunderlaget, hur fakta tas fram under asylutredningen, biträdets roll och kvaliteten på tolkningen. En god utredning där samtliga relevanta omständigheter tas fram, och där den sökande får tillfälle att yttra sig om dessa omständigheter, är en förutsättning för ett kunna fatta ett korrekt beslut rörande skyddsbehovet. Studien fokuserar i synnerhet på de asylsökande som kan vara mer utsatta på grund av särskilda behov, som kvinnor med särskilda behov och överlevande av tortyr och trauma.

Samarbetet mellan UNHCR och Migrationsverket har varit exemplariskt under utförandet av projektet. UNHCR skulle vilja uttrycka sin tacksamhet till styrgruppen och till alla de tjänstemän och chefer vid Migrationsverket som har möjliggjort projektet genom sin samarbetsvillighet, entusiasm och genuina vilja att förbättra kvaliteten på sitt arbete. Inte minst arbetet med att få tillgång till ärendena har inneburit en stor arbetsinsats och planeringen och genomförande av medsittningen vid elva asylprövningsenheterna hade aldrig kunnat genomföras utan asylenheternas goda samverkan och, i synnerhet, med bistånd av, Ljiljana Grahovac, assistent vid Asylprövningsenhet 1 i Solna. Projektteamet skulle också vilja tacka Ulrika Forsberg, Marie Kvamme, Anna Medvinskaia, Ylva Sjölin, och Rebecca Svad för deras assistans under projektets gång.

1.2 Metod och material

1.2.1 Metodval

Studien omfattar observationer av 56 muntliga asylutredningar vid elva asylprövningsenheter under tidsperioden oktober 2009-juni 2010, samt analys av 200 beslut fattade av Migrationsverket under perioden juli-december 2009.

Studien använder ”desk-based research”, kvoturval, kvantitativ och kvalitativ analys av första instans beslut, deltagandeobservationer av muntliga utredningar samt intervjuer med nyckelpersoner inom asylprövningen. I analysen av statistik använde UNHCR

sig av det statistiska programmet SPSS, samt av Pearsons chi-två analys för att testa signifikansen i relationen mellan kvalitativa variabler.¹

Såväl *Utlänningslagen (2005:716)* (fortsättningsvis UtL), som skyddsgrundsdirektivets flyktingdefinition tar sin utgångspunkt i flyktingkonventionen. Ingressen till skyddsgrundsdirektivet rekommenderar EU:s medlemsstater att samråd med UNHCR kan ge vägledning när det gäller att fastställa flyktingstatus enligt flyktingkonventionen. *UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning* (fortsättningsvis UNHCR:s handbok) och, Exekutivkommitténs slutsatser, är internationellt erkända tolkningsinstrument vid tillämpningen av flyktingkonventionen och har tillskrivits status som rättskällor i svensk praxis av Migrationsöverdomstolen och enligt förarbetena till utlänningslagen.² UNHCR har gett ut ett antal riktlinjer som skall ge vägledning vid tolkningen av olika juridiska aspekter av flyktingdefinitionen, så kallade *Guidelines on International Protection*, som skall ses som en uppdaterad bilaga till UNHCR:s handbok och ha samma rättsliga ställning som denna.

Den *europiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (fortsättningsvis Europakonventionen) är direkt tillämplig i svensk rätt genom att den översatta konventionstexten inkorporerades och blev svensk lag 1995. Den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (fortsättningsvis Europadomstolen) har fattat en rad avgöranden som är prejudikat för alla europeiska länder rörande tolkningen av konventionen, inklusive ett antal avgöranden som direkt rör Sveriges prövning av ansökningar om skydd. EU:s *skyddsgrunds- och asylprocedurdirektiv* införlivades inte i svensk rätt förrän i och med att förändringarna i Utlänningslagen trädde i kraft 1 januari 2011, men var redan bindande 2009 och hänvisas därför till som en rättskälla.

I svensk rätt är det i första hand lagtext, i synnerhet Utlänningslagen, sedan förarbeten, rättspraxis från Migrationsöverdomstolen (MiÖD) och doktrin, som utgör de viktigaste rättskällorna. Migrationsverket har dessutom egna vägledande policydokument s.k. ”styrdokument” såsom ”vägledande beslut”, ”klargörande beslut”, ”styr signaler” och ”rättschefens rättsliga ställningstaganden”. Migrationsverkets *Utlänningshandbok* ger vägledning om det faktiska hanterandet av ärenden. Styrdokumentet är inte juri-

¹ Ett chi-tvåtest räknar ut de förväntade värdena om inget samband finns mellan variablerna. Ju mer det faktiska resultatet skiljer sig från det förväntade, desto högre signifikans.

² Prop. 1996/97:25 s. 96 f., SOU 2006:6, s. 88.

diskt bindande utan myndighetens interna rekommendationer till sina medarbetare och kan inte överklagas. Migrationsverkets policy dokument som analyserats är i huvudsak de som var tillämpliga under perioden då besluten är fattade. Avgöranden och ställningstaganden som antagits under 2010 och 2011 nämns dock i den mån att de påverkar rekommendationerna av den föreliggande studien.

UNHCR har jämfört Migrationsverkets tillämpning av flyktingdefinitionen och subsidiärt skydd med internationell flyktingrätt, och internationellt erkända riktlinjer i form av uttalande av UNHCR och annan erkänd expertis. Eftersom flyktingkonventionen har införlivats i svensk rätt, är det i första hand tolkningen i svensk rätt som Migrationsverkets utredare tillämpar. Studien innehåller därför också en sammanfattning av gällande rätt i Sverige på de olika områdena. Varje delkapitel innehåller en sammanfattning av tillämpliga riktlinjer vilket inbegriper internationella konventioner och UNHCR riktlinjer, EU-rätt, svensk rätt samt Migrationsverkets interna styrdokument.

UNHCR använder begreppet ”riktlinjer” för att inbegripa alla typer av dokument och försöker att klargöra vad som är gällande rätt och vad som ”bara” är instruktioner av olika slag. Viss utveckling i form av rättspraxis och lagförändringar som trätt i kraft efter 2009 redovisas för att ge en fullständig bild. Studien analyserar olika element av asylprövningen, men bedömer inte det slutliga resultatet av prövningen i ett specifikt ärende.

1.2.2 Om ärendesekretessen

Migrationsverket och UNHCR upprättade ett avtal om sekretessförbehåll för att möjliggöra UNHCR:s analys av de enskilda ärendena. I sekretessförbehållet ges UNHCR tillstånd att ta del av handlingarna i ärendena med hänvisning till kap. 10 § 14 sekretesslagen.

Samtliga exempel från besluten och utredningarna har anonymiserats för att inte avslöja personlig information som kan knytas till en viss asylsökande. Asylprövningsenheter och handläggare/beslutsfattare nämns inte heller vid namn av sekretesskäl. I vissa fall, då det rör sig om vanligt förekommande asylskäl har den sökandes asylskäl kunnat återges mer detaljerat. I andra fall har alla personliga uppgifter, inklusive den sökandes ursprungsland, som kan knytas till en viss individ, tagits bort för att säkra sekretessen.

1.2.3 Urval och analys av beslut

Syftet med projektet var att studera kvalitet och enhetlighet i Migrationsverkets utredning och skyddsbedömning i första instansprövningen. Inledningsvis bestämdes det att projektet skulle omfatta 200 beslut, vilket ansågs vara ett tillräckligt stort antal för att kunna belysa generella trender i asylprövningen, men samtidigt tillräckligt begränsade för att möjliggöra en detaljanalys av varje enskilt ärende. Syftet med beslutsurvalet var att få ett representativt underlag för kvalitativ analys och jämförelse. Avgränsningarna och urvalskriterierna bestämdes i samråd med Migrationsverket.

Studien analyserar beslut rörande sökanden från Irak, Iran, Ryssland och Somalia då de representerar några av de största grupperna asylsökanden och då detta urval möjliggjorde analys av både flyktinggrundande skäl, bedömningen av skydd på grund av risk för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och bedömningen av risken för allvarliga övergrepp på grund av svåra motsättningar.

Under 2009 var det totala antalet asylsökande 24 194. Asylsökande från Irak, Iran, Ryssland och Somalia utgjorde sammanlagt ca 43 % av nya asylsökande.

Tabell 1: Antal och andel asylsökande från de fyra ursprungsländerna 2009.

| | Antal asylsökande | Procent |
|----------|-------------------|---------|
| Irak | 2 297 | 9 % |
| Iran | 1 144 | 5 % |
| Ryssland | 1 058 | 4 % |
| Somalia | 5 874 | 24 % |
| Totalt | 10 373 | 43 % |

Källa: Migrationsverket

Migrationsverket hade under projekttiden femton asylprövningsenheter runt om i Sverige. Elva enheter, 73 % av asylprövningsenheterna, ingick i studien vilket möjliggjorde en bred representativitet av Migrationsverkets asylprövningsenheter, samtidigt som avgränsningen möjliggjorde analys av ett tillräckligt stort antal beslut per enhet.

Studien avgränsades vidare till att endast inkludera prövningen av vuxna asylsökandes skyddsbehov. Skälet till denna avgränsning var att analysen av utredning och bedömning av barns skyddsbehov delvis styrs av andra riktlinjer och en analys av barnasylprövningen skulle delvis kräva andra metoder för att nå tillförlitliga resultat.

För att erhålla ett jämförbart material avgränsades urvalet till att studera asylprövningen under en viss tidsperiod, 1 juli-31 december 2009. Under projekttiden fattade Migrationsöverdomstolen avgöranden om väpnad konflikt i Mogadishu vilket fick en omedelbar effekt på första instansprövningen av de somaliska ärendena.³ För att säkra ett jämförbart beslutsmaterial beslutade UNHCR tillsammans med Migrationsverket att göra en avgränsning i beslutsdatum rörande de somaliska ärendena. De beslut i somaliska ärenden, som ingick i studien, var därför fattade mellan 15 oktober och 31 december 2009.

Utifrån avgränsningarna om sökandens nationalitet, tid för beslut, och endast vuxenprövning gjordes ett så kallat kvoturval för att säkerställa ett representativt beslutsmaterial.⁴ Kvoturvalet syftade till att få en spridning av olika typer av beslut, både avslagsbeslut och olika typer av bifall (flyktingklassning och övriga skyddsklassningar, fattade av olika beslutsfattare och föredragande inom enheterna). Vidare syftade urvalet till att få en rättvisande representation av de asylsökandes kön.⁵ Det totala antalet beslut för de 11 asylprövningsenheterna rörande de fyra nationaliteterna var under den aktuella tidsperioden 3 032 beslut.

³ Domar den 6 oktober 2009 (UM 133-09, UM 334-09, UM 8628-08).

⁴ Trost, Jan, *Enkätboken*, 2007, s. 30.

⁵ Under urvalets gång uppmärksammades viss diskrepans i ärendestatistiken; färre antal beslut återges i statistiken från IT-avdelningen i jämförelse med statistiken från Statistikenheten. Exempelvis uppmärksammades en skillnad om åtta beslut för en av nationaliteterna, vilket var en betydande andel då det totala antalet beslut i denna kategori äva 21. IT-avdelningen uppmärksammades på dessa skillnader men det var fortfarande oklart vad skillnaderna berodde på.

Tabell 2: Totalt antal avgjorda ärenden för de fyra nationaliteterna under juli-december 2009 uppdelat på de 11 asylprövningsenheterna.

| | Irak | Iran | Ryssland | Somalia | Totalt |
|------------|------|------|----------|---------|--------|
| Göteborg 1 | 55 | 52 | 9 | 292 | 408 |
| Göteborg 3 | 89 | 56 | 24 | 260 | 429 |
| Malmö 2 | 80 | 27 | 25 | 79 | 211 |
| Malmö 3 | 97 | 13 | 21 | 121 | 252 |
| Solna 1 | 35 | 19 | 17 | 47 | 118 |
| Solna 2 | 36 | 29 | 30 | 58 | 153 |
| Boden | 51 | 88 | 40 | 159 | 338 |
| Flen | 192 | 50 | 16 | 294 | 552 |
| Märsta | 87 | 18 | 18 | 122 | 245 |
| Uppsala | 82 | 32 | 21 | 95 | 230 |
| Arlanda | 35 | 16 | 7 | 37 | 95 |

Källa: Migrationsverket

De mottagna och analyserade besluten fördelade per prövningsenhet. Variationen mellan antal beslut fördelat på prövningsenhet varierar mellan minst 7 beslut (4 % av det totala antalet) och 24 beslut (12 % av det totala antalet).

Tabell 3: Antal ärenden inkluderade i studien uppdelat på prövningsenhet.

| | Antal ärenden |
|------------|---------------|
| Arlanda | 11 |
| Boden | 22 |
| Flen | 18 |
| Göteborg 1 | 20 |
| Göteborg 3 | 20 |
| Malmö 2 | 24 |
| Malmö 3 | 22 |
| Märsta | 19 |
| Solna 1 | 7 |
| Solna 2 | 19 |
| Uppsala | 18 |
| Totalt | 200 |

Besluten inkluderar mellan 40 och 61 beslut per nationalitet.

Tabell 4: Antal ärenden inkluderade i studien uppdelat på prövningsenhet.

| | Antal ärenden | Procent |
|----------|---------------|---------|
| Irak | 61 | 31 % |
| Iran | 51 | 26 % |
| Ryssland | 40 | 20 % |
| Somalia | 48 | 24 % |

Urvalet gjordes för att få en representativ bild av avslags- respektive bifallsbeslut. Bifallsfrekvensen för Irak var 27 %, Iran 23 %, Ryssland 17 % och Somalia 84 %, medan den totala bifallsfrekvensen för samtliga asylsökande var 35 % 2009.

Tabell 5: Inkomna och avgjorda ärenden samt bifallsfrekvens januari - december 2009.

| | Irak | Iran | Ryssland | Somalia | Totala |
|------------------|------|------|----------|---------|--------|
| Inkomna ärenden | 2307 | 1144 | 1063 | 5 873 | 24 232 |
| Avgjorda ärenden | 4683 | 960 | 1077 | 5 558 | 27 394 |
| Bifallsfrekvens | 27 % | 23 % | 17 % | 84 % | 36 % |

Källa: Migrationsverket

Bifallsfrekvensen för de 200 analyserade besluten rörande Irak och Iran ligger något över den totala, för de två ursprungsländerna. Medan bifallsfrekvensen för de utvalda besluten gällande Ryssland och Somalia ligger något lägre än den totala.

Tabell 6: Antal bifalls- och avslagsbeslut samt bifallsfrekvens i studien uppdelat på ursprungsland.

| | Irak | Iran | Ryssland | Somalia | Totalt |
|-----------------|------|------|----------|---------|--------|
| Antal bifall | 21 | 14 | 4 | 24 | 63 |
| Antal avslag | 40 | 37 | 36 | 24 | 137 |
| Bifallsfrekvens | 34 % | 27 % | 10 % | 50 % | 32 % |

Urvalet syftade även till att få en representativ fördelning av kön. 2009 utgjorde männen ca 65 % av samtliga asylsökanden inom de fyra utvalda nationaliteterna. I de 200 utvalda besluten rörde 58 % manliga asylsökande för samtliga fyra nationaliteter, vilket ganska väl speglar det totala antalet.

Tabell 7: Antal asylsökande 2009 uppdelat på kön och ursprungsland.

| | Andel män | Andel kvinnor | Totalt antal asylsökande |
|----------|-----------|---------------|--------------------------|
| Irak | 60 % | 40 % | 2 297 |
| Iran | 63 % | 37 % | 1 144 |
| Ryssland | 55 % | 45 % | 1 058 |
| Somalia | 60 % | 40 % | 5 874 |
| Totalt | 65 % | 35 % | 24 194 |

Källa: Migrationsverket

Tabell 8: Andel beslut i studien uppdelat på kön och ursprungsland.

| | Andel män | Andel kvinnor | Totalt antal i urvalet |
|----------|-----------|---------------|------------------------|
| Irak | 56 % | 44 % | 61 |
| Iran | 69 % | 31 % | 51 |
| Ryssland | 57 % | 43 % | 40 |
| Somalia | 52 % | 48 % | 48 |
| Totalt | 58 % | 42 % | 200 |

UNHCR anser att de 200 utvalda besluten väl representerar det totala antalet beslut fattade under denna tidsperiod. Men analysen är inte enbart relevant för denna tidsperiod utan analysen rörande utredningsansvar, beviskrav, utredningsmetodik osv. är generellt giltig och studiens slutsatser bör vara användbara för utvecklingen och framtida förbättring av utredning och prövning av skyddsskäl.

UNHCR tog del av de kompletta ärendedossiererna för de 200 besluten, inklusive biträdets yttrande, protokoll från muntlig utredning, landinformation och annan skriftlig bevisning. Ärendena har analyserats både utifrån kvantifierbara frågor, och textanalys av rättstillämpningen i det enskilda ärendet. Ett antal standardiserade kvalitetsfrågor utvecklades för att möjliggöra en överblick av kvaliteten i besluten.

Syftet med den föreliggande studien är inte att framhäva skillnader mellan Migrationsverkets och UNHCR:s syn på landpraxis eller enskilda ärenden, utan fokus är helt på kvaliteten på den juridiska argumentationen. UNHCR har fokuserat på de rättsliga frågor eller tolkningar som är allmänt förekommande och valt ut representativa exempel på både ”bra argumentation” och ”sämre argumentation” för att ge en illustrativ bild av tillämpningen, men utan att uttala sig om helhetsbedömningen av något enskilt ärende.

1.2.4 Urval och analys av muntliga asylutredningar

UNHCR besökte elva asylprövningsenheter under ungefär en veckas tid var under tidsperioden oktober 2009 till juni 2010. Målet var att observera ca fem asylutredningar per enhet med en spridning av utredningar med både asylsökande män och kvinnor. Vidare var målet att inkludera utredningar med olika utredare, både beslutsfattare och handläggare. Samtidigt som UNHCR hade dessa urvalskriterier för urval av medsittningar vid muntliga utredningar var antalet faktiska utredningar som genomfördes per enhet begränsade och det var av praktiska skäl nödvändigt att vara flexibel med urvalet av utredningar.

Vid de muntliga utredningarna presenterades UNHCR:s representant för den asylsökande och dennes biträde. Den sökande informerades om UNHCR:s roll och syftet med studien och biträdet fick därefter ta ställning till om samtycke till observationen av utredningen. UNHCR betonade att det faktum att UNHCR observerat asylutredningen inte skulle påverka utfallet i ärendet. Om den asylsökande samtyckte till UNHCR:s närvaro under utredningen och delgivning av asylärendet skrev denne under ett skriftligt intyg om samtycke. Av samtliga förfrågningar om UNHCR:s närvaro var det endast en asylsökande som sa nej till UNHCR:s observation. Bortfallet i denna del lär inte ha påverkat resultatet nämnvärt. Ett antal utredningar där UNHCR hade planerat att sitta med ställdes in på grund av sjukdom eller förseningar.

Totalt observerades 56 muntliga utredningar vid de elva asylprövningsenheterna inom studien. Flest utredningar observerades vid enheterna i Flen och i Solna 2.

Tabell 9: Antal observerade muntliga utredningar i studien uppdelat på asylprövningsenheterna.

| | Antal | Procent |
|------------|-------|---------|
| Arlanda | 4 | 7 % |
| Boden | 6 | 11 % |
| Flen | 8 | 14 % |
| Göteborg 1 | 5 | 9 % |
| Göteborg 3 | 5 | 9 % |
| Malmö 2 | 3 | 5 % |
| Malmö 3 | 7 | 13 % |
| Märsta | 3 | 5 % |
| Solna 1 | 2 | 4 % |
| Solna 2 | 8 | 14 % |
| Uppsala | 5 | 9 % |
| Total | 56 | 100 % |

Utredningar med sökanden från de fyra ursprungsländerna prioriterades, men det visade sig vara stor variation på de sökandes nationalitet under de veckor som UNHCR besökte asylenheterna, och utfallet blev därför att observationerna vid muntliga asylutredningar gjordes med asylsökande från sammanlagt 16 ursprungsländer.

Tabell 10: Antal observerade muntliga utredningar i studien uppdelat på ursprungsland.

| | Antal | Procent |
|---------|-------|---------|
| Irak | 15 | 27 % |
| Iran | 8 | 14 % |
| Somalia | 15 | 27 % |
| Övriga | 18 | 32 % |

UNHCR ville ta del av utredningar med både asylsökande män och kvinnor. En majoritet av utredningarna rörde asylsökande män, vilket också speglar den totala andelen fördelat på kön.

Tabell 11: Antal observerade muntliga utredningar i studien uppdelat på kön.

| | Antal | Procent |
|---------|-------|---------|
| Män | 37 | 66 % |
| Kvinnor | 19 | 34 % |

Syftet med observationerna av de muntliga utredningarna var att ta del av alla moment i utredningen, även de som inte syns i det skriftliga ärendematerialet. De olika momenten i utredningstekniken, som etablerande av kontakt, kroppsspråk, ögonkontakt, men också typ av frågor och utredning av bevis observerades. UNHCR observerade utredningen dels genom att gå igenom ett antal standardiserade kvalitetsfrågor och dels genom att anteckna dialogen, kommunikation och beteenden under utredningens gång. Vidare observerades tolkens och det offentliga biträdets roll under utredningen. För att fullfölja analysen av utredningarna tar projektet även del av de Migrationsverkets protokoll och, när upprättat, beslutet i ärendet. UNHCR:s rekommendationer är framförallt baserade på internationella riktlinjer och så kallade ”best practices” från andra industrialiserade länder. Förutom observationen under utredningen gjordes, när det var möjligt, observation av föredragningen av ärendet.

1.2.5 Samtal med nyckelpersoner inom asylprövningen

UNHCR inhämtade även information om Migrationsverkets utredning och bedömning av skyddsbehov genom semistrukturerade intervjuer med Migrationsverkets asylprövningspersonal och andra relevanta parter, såsom offentliga biträden och tolkar. Syftet med intervjuerna var att ta del av de olika nyckelaktörernas praktiska erfarenheter och uppfattningar om förutsättningarna för utrednings- och bedömning av skyddsbehovet. Frågorna var delvis öppna för att uppmuntra personernas egna reflektioner och erfarenheter. Sammanlagt talade UNHCR med 31 tjänstemän vid Migrationsverket, samt sex offentliga biträden och två tolkar.

1.3 Utgångspunkter

Projektet kom att bli en del av Migrationsverkets generella utvecklingsarbete som pågått på flera områden de senaste åren. Det gjordes initialt avgränsningar i projektets omfattning för att undvika att den här studien överlappade andra projekt, och fokus skulle bara vara på utredningen och beslutsanalysen. Under projektets gång kom alltfler projekt igång inom andra relaterade områden, och det var svårt att undvika samarbete och jämförelse med andra projekt för att få en helhetsbild.

Det viktigaste initiativet som skedde under projektets gång var utrullningen av ”Kortare väntan” 2009, ett EU-finansierat projekt som introducerade en ny arbetsmodell för asylprövningen, vars främsta syfte var att effektivisera och förbättra asylprocessen. Målet med ”Kortare väntan” var att minska den genomsnittliga handläggningstiden till tre månader samt att öka rättssäkerheten inom asylprövningen. Den 25 mars 2009 började enhet 1 i Göteborg, som första asylprövningsenhet, med det nya arbetssättet.

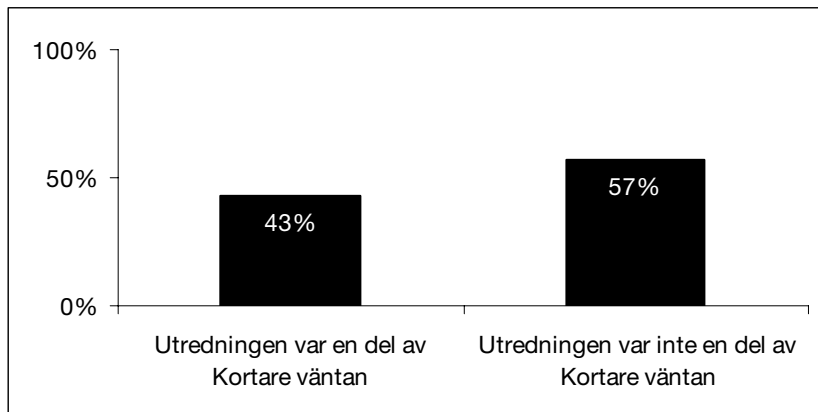
Därefter rullades successivt det nya arbetssättet ut under 2009 och 2010 på alla ansöknings- och asylenheter.

Den nya arbetsmodellen bygger på den så kallade LEAN-metoden, vars grund består av att standardisera arbetet för att främja kvalitet och effektivitet i asylprövningen. Genom mätningar skapar en organisation kontroll över sina processer och det blir också en grund för att bedriva framtida förbättringsarbete. Rent praktiskt betydde det att de olika momenten i asylprocessen ändrades för att få ned de, så kallade, ”liggtiderna” för ärenden, biträdets uppdrag ändrades och beslutsfattarnas och handläggarnas arbetsuppgifter omstrukturerades. Arbetet är nu organiserat i team med teamledare, som skall fungera som stödjande coacher och genomföra ärendegenomgång och medsittning vid asylutredningarna, tillsammans med enhetschefer för att säkerställa kvalitetsförbättringar i utredningarna och besluten.

Migrationsverkets pågående förändringsarbete innebar till en viss del en utmaning för UNHCR:s projekt, eftersom vissa enheter hade börjat följa den nya metoden, medan andra började innan projektet egentligen hade rullats ut och några använde sig fortfarande av det gamla arbetssättet. Enheten i Boden, Enhet 2 i Solna, Enhet 2 i Malmö, Enhet 3 och Enhet 1 i Göteborg arbetade med LEAN-metoden och observationer av muntliga utredningar, medan enheterna i Arlanda, Märsta, Uppsala, Flen och Enhet 1 i Solna och Enhet 3 i Malmö arbetade enligt det gamla arbetssättet vid UNHCR:s besök.

Vad som ytterligare försvårade UNHCR:s arbete var att den konkreta tillämpningen av LEAN-metoden på asylförfarandet inte var klar när ”Kortare väntan” rullades ut, utan det var en fråga om ”trial and error” och metoden utvecklades under utrullningen baserad på feedback från de olika aktörerna i processen. Inledningsvis arbetade enheterna i utrednings- respektive prövningsteam. Utredningsteamet bestod främst av erfarna beslutsfattare som genomförde initiala muntliga utredningar. Först efter den första utredningen fattades beslut om förordnande av offentligt biträde, och om det, efter den muntliga utredningen, bedömdes finnas oklarheter rörande den sökandes trovärdighet kallades den sökande till ytterligare en utredning med prövningsteamet. Vid den andra utredningen var det offentliga biträdet närvarande. I februari 2010 ändrades rutinerna bland annat efter JO:s kritik om tidpunkten för förordnandet av biträdet och därefter förordnades det offentliga biträdet innan Migrationsverkets muntliga utredning.

Diagram 1: Andel av de observerade muntliga utredningarna i studien som var en del av "Kortare väntan".



Projektet har till en viss del kunnat studera effekterna av det nya arbetssättet, vilket nämns i studien. UNHCR har dock inte kunnat göra en systematisk jämförelse av den nya arbetsmetodens effekt på kvaliteten i utredningen och bedömningen.

1.4 Disposition

Varje delkapitel innehåller en sammanfattning av tillämpliga riktlinjer vilket inbegriper internationella konventioner och UNHCR:s riktlinjer, EU-rätt, svensk rätt samt Migrationsverkets interna styrdokument. Delkapitlen sammanfattar studiens observationer och slutsatser och anonymiserade exempel används för att visa på typisk argumentation för en viss problematik. Kapitlen som rör asylutredningen baseras främst på analys av deltagandeobservationerna vid asylprövningsenheterna, medans kapitlen om beslutsanalysen framförallt baseras på analys av de 200 skriftliga ärendena. Varje kapitel innehåller UNHCR:s rekommendationer för utvecklingen av Migrationsverkets utredning och bedömning av flyktingskap och andra skyddsgrunder.

2 UTREDNINGEN AV SKYDDSBEHOV

2.1 Myndighets utredningsansvar och sökandens skyldighet att inge bevisning

Tillämpliga riktlinjer

Betydelsen av en rättssäker asylprövning kan inte överskattas - ett felaktigt asylbeslut kan innebära att en människa mister sitt liv eller sin frihet. Vid bedömningen av skyddsbehov måste alla relevanta omständigheter som ligger till grund för asylansökan beaktas.⁶ Ett fullständigt utredningsunderlag är därför en förutsättning för att beslutet om internationellt skydd skall vara rättssäkert. Gränsdragningen mellan den sökandes bevisbörda, även ibland kallad informationsbörda, och myndighetens utredningsbörda är ofta svårdragen i asylärenden. Bevisbördans placering skiftar beroende på en rad faktorer. Bevisbördan i asylprövningen kan i vissa fall helt övergå till myndigheten.

UNHCR:s handbok föreskriver att medan bevisbördan i princip skall ligga på sökanden så delas utredningsbördan, dvs. skyldigheten att ta reda på och värdera alla relevanta fakta, mellan den sökande och utredaren.⁷ Den sökande skall ges tillfälle att lämna all relevant information om sig själv, samt redogöra för tidigare upplevelser så detaljerat att utredaren har en möjlighet att fastställa alla väsentliga fakta. Den sökande bör uppmanas att ge en sammanhängande redogörelse för alla de grunder som åberopas till stöd för ansökan om flyktingskap och besvara alla frågor som ställs.⁸ Utredarens uppgift är bland annat att försäkra sig om att den sökande lägger fram fakta så fullständigt som möjligt och att all tillgänglig bevisning lämnas.⁹

Det är en allmänrättslig princip att bevisbördan ligger hos den som åberopar en viss omständighet. Vad bevisbördan innebär för den sökande måste förstås utifrån de speciella omständigheter som råder inom asylområdet. UNHCR:s handbok anger att den sökande i första hand har ansvar för att lägga fram skälen till asylansökan.¹⁰ Man måste emellertid alltid ha i åtanke att den sökande kan ha traumatiska erfarenheter som kan påverka dennes möjlighet att tala fritt, minnas händelser korrekt, och att återge

⁶ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 39.

⁷ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 196. UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 december 1998, par. 6, UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12: k), UNHCR, *Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee*, 1 september 2005, s. 112.

⁸ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 205 a (III).

⁹ *Ibid.*, par. 205 b (I).

¹⁰ *Ibid.*, par. 195.

detaljer.¹¹ Vidare kan det inte krävas att den asylsökande lägger fram bevisning från ursprungslandet om det skulle innebära en risk för den sökandes kvarvarande släkt eller närstående.¹²

Artikel 4.1 i EU:s skyddsgrundsdirektiv stipulerar att staten *får* betrakta det som sökandens skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som krävs för att styrka en ansökan om internationellt skydd, vilket innefattar den muntliga utsagan, alla handlingar som denne förfogar över avseende ålder, bakgrund, släktingars bakgrund, identitet, nationalitet, tidigare bosättningsland och ort, resväg, identitets- och resehandlingar, samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd. EU:s asylprocedurdirektiv stipulerar att medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att se till att de muntliga utredningarna genomförs på ett sätt som garanterar att ”sökandena kan lägga fram skälen för sina ansökningar på ett heltäckande sätt”.¹³

Enligt den statliga offentliga utredningen som låg till grund för genomförandet av EU:s skyddsgrundsdirektiv i svensk rätt är det missvisande att tala om den asylsökandes bevisbörda i traditionell mening:

Att sökanden har en skyldighet att lägga fram faktorer som är relevanta för ansökan innebär inte detsamma som att sökanden har bevisbördan i den för svensk rätt gängse betydelsen, nämligen att sökanden skall lägga fram omständigheter som styrker ansökan. Vad som åligger sökanden är att avge en rimlig och trovärdig berättelse. Genom att lämna en rimlig och trovärdig berättelse kan sökanden uppfylla det som åligger honom eller henne. De krav som ligger på utlänningen skulle kunna kallas informationsbörda.¹⁴

I svensk rätt är huvudregeln att asylsökanden skall avge en trovärdig och rimlig berättelse om behovet av internationellt skydd, medan myndigheten har ansvar för att ärendet blir tillräckligt utrett enligt den så kallade *officialprincipen*.¹⁵ Även omständigheter som inte åberopas av den asylsökande kan ligga till grund för skyddsbedöm-

¹¹ UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 dec. 1998, par. 9, UNHCR, *Determination on Refugee Status (RLD 2)*, 1989, “*General Principal*”, UNHCR, 1995, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 6 “The Outcome of the Interview, Burden of proof”.

¹² Diesen, C et al, *Bevis 8, Prövning av migrationsärenden*, Diesen, C “Bevisvärdering i flyktingärenden”, 2007, s. 198.

¹³ Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, 1 december 2005, artikel 13.3 a.

¹⁴ SOU 2006:6, s. 219.

¹⁵ Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande, SOU 2006:6 s. 198, 203-206.

ningen.¹⁶ Myndighetens utredningsansvar innebär att myndigheten skall ansvara för att utredningen skall bli så fullständig som ärendet kräver, vilket även gäller omständigheter som den asylsökande inte åberopat men som kan utgöra skyddsskäl.¹⁷ I asylärenden måste skyddsbehovet för den enskilde vägas in, vilket betyder att myndigheten har ett större utredningsansvar än för andra ansökningsärenden, ett s.k. utvidgat utredningsansvar.¹⁸

Bevisbördan vilar på den sökande medan utredningsansvaret primärt ankommer på utredande myndighet.¹⁹ I vissa fall flyttas bevisbördan från den sökande till myndigheten och ger den sökande en viss bevislättnad. I det fall tortyr har åberopats gäller, enligt den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, ett utökat utredningsansvar hos myndigheten. Sverige har fällt i domstolen pga. bristande utredning av åberopad tortyr. Domstolen fann att hela bevisbördan går till myndigheten att motbevisa förekomsten av tortyr, t.ex. genom sakkunnigutlåtanden.²⁰ Även FN:s tortyrkommitté har angett att bevisbördan övergår till staten i de fall myndigheten har möjlighet att kontrollera de angivna uppgifterna.²¹

Bevisbördan flyttas också i de fall en asylsökande tidigare har varit utsatt för förföljelse. Det åligger då myndigheten att visa att risken inte längre kvarstår. EU:s skyddsgrundsdirektiv artikel 4.4 föreskriver att när en sökande tidigare har varit utsatt för förföljelse, annan allvarlig skada eller direkta hot är det en allvarlig indikation att risken för förföljelse eller annan skyddsgrundande behandling alljämt existerar, såvida inte medlemsstaten har goda skäl att anta motsatsen. Tidigare förföljelse medför alltså en bevislättnad för den sökande och bevisbördan flyttas till myndigheten att visa att det finns goda skäl att anta att förföljelsen eller hoten inte kommer att upprepas.

När den sökande har uppfyllt sitt ansvar att lämna uppgifter som ligger till grund för ansökan övergår ansvaret att införskaffa erforderligt beslutsunderlag till Migrations-

¹⁶ SOU 2006:6, s. 219.

¹⁷ Av 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), framgår myndighetens ansvar att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Även 13 kap. Utlänningslagen innehåller särskilda bestämmelser om Migrationsverkets ansvar att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett. Migrationsverket, Utlänningshandboken, kap. 40.3, s. 13.

¹⁸ RÅ 1992, not 234, Wikrén, Gerhard, Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, april 2010, s. 180, Prop. 2004/05:170, Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, 26 maj 2005, s. 155.

¹⁹ Prop 2009/10:31, s. 127, Diesen, C et al, Bevis 8, Prövning av migrationsärenden, Diesen, C "Bevisvärdering i flyktingärenden", 2007, s. 193.

²⁰ RC v Sweden, 9 mars 2010.

²¹ CAT/C/25/D/149/1999, 2000-11-24.

verket, dvs. det som inte har kunnat utredas kan inte läggas den sökande till last.²² Det är viktigt att ha i åtanke att en asylsökande ofta inte kan styrka sina påståenden med skriftlig eller annan bevisning. Tvärtom är de fall då en sökande kan styrka alla sina påståenden undantag snarare än regel. I flertalet fall har en sökande som flyr undan förföljelse endast med sig det allra nödvändigaste och saknar ofta identitetshandlingar och andra dokument.

UNHCR:s handbok uttrycker principen om tvivelsmålets fördel, principen om bevislättnad för den sökandes fördel: ”Om den sökandes redogörelse förefaller trovärdig och det inte finns goda skäl att anta det motsatta, bör den sökande i sådana fall ges en fördel av det uppkomna tvivelsmålet”.²³

Migrationsöverdomstolen har i ett antal avgöranden lagt fram sin syn på bevisbörda och utredningsansvar i asylärenden, vilken delvis skiljer sig från UNHCR:s.²⁴ Domstolen menar att det är den sökande som initialt har bevisbördan att visa att denne uppfyller de krav som finns för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas och att utredande myndighet *kan* få ett utredningsansvar.²⁵ Migrationsöverdomstolen lägger större betoning på den sökandes bevisbörda, utan att nämna utredarens delade ansvar att ta fram uppgifterna:

Det är alltså den sökande som har bevisbördan, vilket innebär att det är han eller hon själv som i första hand har att tillhandahålla relevanta uppgifter till ledning för bedömning av hans eller hennes behov av skydd. För att en sökande skall kunna få uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt måste krav ställas på att denne talar sanning och hjälper utredaren så att alla fakta i ärendet klarläggs.²⁶

UNHCR delar inte denna uppfattning, utan anser att skyldigheten att se till att ärendet är tillräckligt utrett och att alla relevanta omständigheter är framtagna så långt det är möjligt, delas mellan utredaren och den sökande.²⁷ Förståelsen av utredningsansvar, respektive bevisbörda är fundamental för asylprövningen och tolkningen av dessa koncept har en direkt påverkan på flera av de aspekter som kommer att beröras i det följande.

²² Diesen, C et al, *Bevis 8, Prövning av migrationsärenden*, Diesen, C “Bevisvärdering i flyktingärenden”, 2007, s. 198.

²³ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 196.

²⁴ MIG 2006:1, MIG 2006:7, MIG 2007:9, MIG 2007:55 och MIG 2009:4.

²⁵ MIG 2006:1.

²⁶ MIG 2007:12, s. 7.

²⁷ UNHCR:s handbok, 1996, par. 196; ”[...] delas skyldigheten att ta reda på och värdera alla relevanta fakta skyldighet mellan den sökande och utredaren”.

2.2 Före den muntliga utredningen

2.2.1 Registrering av asylansökan

Tillämpliga riktlinjer

EU-rätten föreskriver att ansökan om asyl skall göras personligen av varje vuxen som har rättsförmåga.²⁸ UNHCR har utvecklat riktlinjer för registreringsfasen som syftar till att garantera en rättssäker prövning och underlätta den fortsatta asylutredningen.²⁹ UNHCR betonar vikten av att rättssäkerhetskraven reglerade i bl.a. asylprocedurdirektivet också iakttas under registreringsförfarandet. Det innebär att sekretesskraven skall observeras, samt vikten av att de som utför registreringen har kunskap om kulturella och könsrelaterade frågor och annan relevant utbildning.³⁰ UNHCR betonar även vikten av att skapa en förtroendeingivande miljö redan i det första skedet av asylprocessen.

UNHCR rekommenderar att alla asylsökanden skall registreras individuellt och att information om identitetsdokument, persondata, utbildning, civilstånd, samt familjesammanställning skall inhämtas vid detta tillfälle, och att sökanden skall beredas möjlighet att välja kön på utredare och tolk för den fortsatta utredningen. UNHCR rekommenderar att den sökande skall informeras om vilken typ av bevisning som är relevant och att all tillgänglig skriftlig bevisning till stöd för ansökan lämnas in så tidigt som möjligt. Den skriftliga bevisningen skall översättas och utredaren skall ta del av bevisningen innan den muntliga utredningen. Alternativt ska sökanden informeras vid registrering om att inkomma med alla handlingar så snart som möjligt. Sökanden bör få veta datum för sin intervju så snart som möjligt.

UNHCR:s observationer

Den första intervjun med den asylsökande görs i regel av assistenter vid Migrationsverkets ansökningsenheter. Förfarandet varierar något mellan de olika enheterna, men UNHCR noterar att varje familjemedlem registreras separat, tilldelas ett ärendenummer och får en egen utredning, vilket är mycket positivt.

En standardiserad registreringsblankett fylls i med hjälp av tjänstemännen i receptionen och därefter görs en kort intervju. UNHCR observerade att vissa av frågorna be-

²⁸ Article 5.1-2 asylprocedurdirektivet.

²⁹ UNHCR, *Handbook for Registration*, <http://www.unhcr.org/4a278ea1d.html>, UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, Geneva, 2005, UNHCR Executive Conclusions No. 91(LII) 2001 Conclusions on Registration of Refugees and Asylum-seekers para. b (v).

³⁰ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 96.

träffande identiteten ställs i receptionen på vissa ansökningsenheter, där andra asylsökande och deras familjemedlemmar befinner sig och finner att detta kan vara problematiskt utifrån kravet på sekretess och respekt för den sökandes integritet.

Under registreringsintervjun ställs ett par öppna frågor om den sökandes skyddsskäl. Sedan LEAN-modellen införts är informationen om asylskälen i det kortfattade registreringsunderlaget det huvudsakliga underlaget för handläggarens förberedelser inför den muntliga utredningen, till skillnad från det tidigare systemet där biträdet inkom med en inläga där asylomständigheterna redogjordes innan utredningstillfället.

I det inledande skedet i receptionen är det ofta landsmän eller familjemedlemmar som agerar tolkar, vilket kan påverka kvaliteten på översättningen, då de i regel inte är professionella tolkar och inte nödvändigtvis har full information om asylprocessen. Traditionella könsroller kan också påverka utfallet t.ex. om en son eller bror tolkar å sin mors eller systers vägnar. UNHCR bevittnande när en son tackade nej till en kvinnlig handläggare åt sin mor, medan när modern senare fick tillfälle att uttrycka sig själv sade hon att hon gärna ville ha en kvinnlig handläggare.

Den sökande får en kallelse till asylutredningen redan vid ansökningstillfället, vilket UNHCR anser är mycket bra. I det tidigare systemet var tiden mellan ansökan och asylutredning ofta mycket lång, samt tiden mellan utredning och beslutsfattande. Flera av ärendena i beslutsundersökningen hade runt 12 månader mellan ansökningstillfället, utredningstillfället och till att beslut fattades i ärendet.³¹ Genomförandet av LEAN resulterade i att handläggningstiderna har minskat. I t.ex. ett ärende, var tiden mellan registrering av den sökandes asylansökan och beslut om flyktingklassning endast en vecka! Det nya systemet med kortare tid mellan registrering av ansökan och utredning av skyddsbehoven innebär en avsevärd kvalitetshöjning. Däremot är tidsramen mellan ansökan och asylutredning idag alltför kort och oflexibel för att tillgoda den sökandes möjlighet att träffa sitt offentliga biträde innan asylutredningen, och för framtagande av olika typer av bevisning inför utredningen, inklusive medicinska intyg.

Under registreringsintervjun blir de asylsökande informerade om nästa steg i asylprocessen, och information om rätten till boende, utbildning och dagersättning, vilket UNHCR uppfattar fungerar mycket bra.

³¹ De långa handläggningstiderna i dessa fallen berodde inte på de asylsökande eller deras biträde, utan på Migrationsverkets handläggning. I ett ärende dröjde det 12 månader mellan två asylutredningarna och i ett annat ärende tog det mer än 16 månader från ansökningstillfället till att Migrationsverket fattade ett beslut i asylärendet.

UNHCR:s rekommendationer

- Sekretessen måste garanteras vid ansökningsenheten. Vissa ansökningsenheter, till exempel Malmö, har ett system där frågor inte ställs i receptionen utan senare i ett separat intervju rum, vilket är att föredra.
- Assistenterna på ansökningsenheterna bör få tillgång till utbildning i intervju-teknik.
- UNHCR anser att tiden mellan ansökan och utredning bör förlängas/vara anpassad till ärendet så att tillräcklig tid ges till de moment som ska göras innan asylutredningen (biträde, vård, intyg). Alternativt bör fler kompletterande asylutredningar hållas för att tillgodose att samtliga bevis faktiskt utreds.

2.2.2 Identifiering av asylsökande med särskilda behov

Tillämpliga riktlinjer

Kapitel IV av EU:s mottagandedirektiv betonar betydelsen av asylsökande med särskilda behov identifieras och att deras behov uppmärksammas.³² UNHCR anser att asylsökande med särskilda behov bör identifieras så tidigt som möjligt i asylprocessen för att möjliggöra att särskilda åtgärder som vård och rehabilitering skall kunna sättas in, men också för att kunna anpassa intervjuteknik, bemötande och bedömningen av utsagor för att underlätta att en korrekt bedömning görs.³³ Till asylsökande med särskilda behov räknar UNHCR följande personer:

- Personer som varit utsatta för tortyr, sexuellt våld och/eller som lider av post-traumatiskt stressyndrom
- Kvinnor med särskilda behov
- Minderåriga under 18 år
- Äldre
- HBT-personer
- Personer med funktionshinder och
- Personer med psykiska och fysiska sjukdomar.

FN:s tortyrkonvention anger att personer som har utsatts för tortyr har rätt till upprättelse och till kompensation inklusive vård för att möjliggöra rehabilitering.

³² Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökanden i medlemsstaterna, LC31, 06/02/2003, s 0018-0025.

³³ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 139.

Varje konventionsstat skall i sitt rättssystem säkerställa att offret för en tortyrhandling erhåller upprättelse och erhåller en verkställbar rätt till en rimlig och adekvat gottgörelse, varmed även förstås medel för ett så fullständigt återvinnande av hälsa som möjligt.³⁴

Vidare måste man vara aktsam på att deras rätt till information och andra rättigheter faktiskt tillgodoses i enlighet med bl.a. EU:s asylprocedurdirektiv artikel 10.1a. Ett tidigt identifieringssystem syftar också till att asylutredaren får tillgång till relevant information om individens särskilda behov, t.ex. att den sökande lider av posttraumatiskt stressyndrom, samt bevisning, såsom t.ex. tortyrutredning, innan asylutredningen för att kunna på bästa sätt förbereda och genomföra den muntliga asylutredningen. Vid val av biträde, tolk och utredare skall hänsyn tas till den asylsökandes särskilda behov, önskemål.

UNHCR:s observationer

Vid ansökan ställs frågor om den sökandes hälsa. Svaren antecknas i ansökningsprotokollet och de särskilda behov som identifierats antecknas i journalen. Vid behov av särskilt boende görs mottagningsenheten uppmärksam på detta, så att ett anpassat anläggningsboende kan ordnas så fort som möjligt. Om sökanden är minderårig och saknar vårdnadshavare finns ett särskilt förfarande.

Vid ansökningstillfället bokas också tid för social utredning hos den aktuella mottagningsenheten. Detta skall äga rum inom sju dagar från ansökningstillfället. Under denna tid går handläggaren igenom frågor som rör den sökandes hälsa, sociala och ekonomiska situation samt familjebild. Syftet är att uppmärksamma om den sökande har särskilda behov. Även frågor om den sökandes resväg och identitet ställs. Under projekttiden hade man mottagningsutredningen efter asylutredningen, men detta ändrades i början av 2011 så nu träffar mottagningshandläggaren den asylsökande innan asylutredningen. UNHCR välkomnar förändringen eftersom asylhandläggaren nu kan få tillgång till värdefull information om den sökandes sociala situation och eventuella särskilda behov innan asylutredningen.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar fortsatt utveckling av mekanismerna för uppföljning av särskilt utsatta asylsökanden.³⁵ Personer som har fysiska eller mentala funktionshinder eller har varit utsatta för våld eller trauma bör hänvisas till

³⁴ Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, New York, 10 december 1984, artikel 14.1.

³⁵ UNHCR annotated comments on Council directive 2003/9/EC of 27 januari 2003, 2003.

rätt sjukvårdsinstans så snart som möjligt, och ges information om andra relevanta organisationer som kan ge assistens.³⁶

2.2.3 Information till den asylsökande inför asylutredningen

Tillämpliga riktlinjer

UNHCR betonar i sina riktlinjer betydelsen av att den asylsökande ges information om asylprocessen och sina rättigheter och skyldigheter.³⁷ Det är en åtgärd som höjer förutsägbarheten och rättssäkerheten i processen, men också något som underlättar asylprocessen. Innan asylutredningen skall den asylsökande informeras om asylprocessen och om vem som kan klassas som flykting eller skyddsbehövande på ett språk och på ett sätt som denne förstår.³⁸ Informationen till den asylsökande bör förklara syftet med asylutredningen och vad som krävs för att erhålla skyddsstatus.³⁹

Det finns ett antal bindande rättskällor på området. EU:s asylprocedurdirektiv stipulerar t.ex. att:

Sökanden skall upplysas på ett språk som de rimligen kan förväntas förstå om det förfarande som skall följas och om sina rättigheter och skyldigheter under detta förfarande och de tänkbara konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter och inte samarbeta med myndigheterna. De skall upplysas om den tidsram och de medel som står till deras förfogande för att uppfylla skyldigheten att lägga fram de fakta som avses i artikel 4 i direktivet 2994/83/EG. Informationen skall tillhandahållas i så god tid att de kan utöva de rättigheter som garanteras genom det här direktivet och uppfylla de skyldigheter som anges i artikel 11.⁴⁰

³⁶ Se även, ExCom Conclusion No. 93 (LIII) GENERAL (Executive Committee-42nd Session) adopted by the Executive committee on international protection of refugees. För definitionen av "tortyr", se 1984 UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

³⁷ UNHCR, *Global Consultations on International Protection*, 2001, UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, Geneva, 2005, section 3.1.3,

³⁸ UNHCR, *Guidelines on international protection, Gender-Related Persecution within the context of the Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 7 Maj 2002, par. 36 (ii).

³⁹ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2 "Conducting the Interview, Providing some background explanations", 1995.

⁴⁰ Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, 1 dec. 2005, artikel 10.a.

EU:s mottagandedirektiv föreskriver att medlemsstaterna inom rimlig tid, och senast 15 dagar efter registreringen av asylsökanden, skall informera den asylsökande om de förmåner och skyldigheter som är, inklusive information om sjuk- och hälsovård.⁴¹

Informationen bör tydliggöra för den asylsökande att det åligger honom eller henne att samarbeta och berätta om omständigheterna som ligger till grund för asylsökanden. Samtidigt är det utredarens skyldighet att hjälpa den sökande att ta fram de relevanta delarna. Den asylsökande kan ha fått information av andra asylsökande eller landsmän att möjligheten att beviljas uppehållstillstånd är större om man berättar om asylskälen på ett visst sätt, vilket utredaren måste vara införstådd med. Det är dennes uppgift att informera den asylsökande att han eller hon måste samarbeta och berätta de verkliga händelserna.⁴² Den sökande skall också informeras om vad som krävs för att ha gjort sitt skyddsbehov sannolikt och vilka beviskrav som gäller. Det är avgörande att information ges om könsrelaterad förföljelse, och annan könsrelaterad skyddsgrundande behandling, eftersom det annars föreligger risk att personer som fruktar könsrelaterad förföljelse inte lägger fram sina skyddsskäl. Det är också viktigt att i tydliggöra att HBT-personers fruktan för förföljelse kan leda till flyktingstatus.

I svensk rätt anges i kapitel 8 § 10d *Utlänningsförordningen* att Migrationsverket skall informera asylsökande om asylförfarandet, asylsökandes rättigheter och skyldigheter och om tänkbara konsekvenser av att inte uppfylla skyldigheterna eller att inte samarbeta med myndigheterna, samt i 2a § tredje stycket *förordningen (1994:361) om mottagandet av asylsökande* med fler, att Migrationsverket är skyldig att informera asylsökande om deras mottagningsvillkor. Migrationsverket har också en intern instruktion (GDI 8/2004) om enhetlig information till asylsökande.

UNHCR:s observationer

Information om asylprocessen ges både skriftligt och muntligt vid ansöknings-, prövnings- och mottagningsenheterna. På de enheter UNHCR besökte, fick de asylsökande informationsbladet ”Till dig som söker asyl i Sverige” under registreringsintervjun på ansökningsenheten. UNHCR konstaterar att det är god kvalitet på informationsbladet, som uppdaterades under 2010, det är lättläst, och har översatts till de vanligaste språken.⁴³ Den information som saknas är vilka dokument som bör inges vid registreringen, att den sökande har en informationsbörda och utredande myndighet har

⁴¹ Artikel 5 Rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, 27 januari 2003.

⁴² UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2 “Reminding the applicant on his or her rights and obligations”, 1995.

⁴³ Informationsbladet ”Till dig som söker asyl i Sverige” finns på 14 språk.

en utredningsbörda, och hur man skulle kunna rapportera eventuellt missnöje med handläggningen eller biträdet.

Information om tystnadsplikt ges i regel senare av handläggaren under den muntliga utredningen och finns tillgänglig på Migrationsverkets hemsida. UNHCR skulle emellertid rekommendera att det är någonting den sökande underrättas om redan i initialskedet. I informationsbladet ges definitioner av de olika typer av uppehållstillstånd man kan söka, men inte vad som är asylskäl och vad man förväntas visa under den muntliga utredningen.

Vid de utredningar som UNHCR observerade saknades en muntlig genomgång av faktabladet av assistenten. Tidigare hade det offentliga biträdet en betydande roll i att förklara hur asylprocessen fungerar för den sökande, men i och med införandet av de nya rutinerna träffar biträdet sällan sin klient innan den muntliga utredningen. UNHCR anser att det finns ett direkt samband mellan vilken informationen den asylsökande får om processen och kvaliteten på den muntliga utredningen och den slutliga bedömningen av skyddsskäl. Informationen påverkar vilka förberedelser den asylsökande har möjlighet att göra innan den muntliga utredningen, vilka handlingar den sökande tar med sig och vilken information denne lämnar vid utredningstillfället.

UNHCR noterade att man vid ansökningsenheterna inte förklarade för de asylsökande om asylutredningens upplägg, vilken typ av frågor som skulle ställas, och vilka förberedelser som den sökande bör vidta för att kunna lägga fram asylskälen så fullgott som möjligt. Vikten av att inlämna identitetshandlingar och styrka sin identitet framhölls dock. Frågan om den sökandes önskemål om kön på biträdet, tolken och utredaren ställdes inledningsvis utan att det förklarades varför frågan ställdes eller varför det kan vara av betydelse i asylprocessen.

Migrationsverket ger information till asylsökande på sin hemsida, samt i faktablad och broschyrer, men UNHCR kunde inte observera några speciella åtgärder för asylsökanden med särskilda behov, som olika typer av funktionshinder eller som var analfabeter i behov av ytterligare stöd med t.ex. olika audio-visuella hjälpmedel.

Migrationsverket genomförde det EU-finansierade projektet *Sökandeinformation i samverkan* under 2010. Syftet var att kartlägga informationsbehovet hos asylsökande för att kunna utarbeta en strategi för hur de bättre skulle kunna nå sökanden med rätt information i rätt tid. UNHCR anser det lovvärt att Migrationsverket prioriterar denna fråga genom ett särskilt projekt. I juli 2011 sammanställde Migrationsverket ett

särskilt informationsblad för HBT-personer, vilket bl.a. anger exempel på skäl som kan vara tillämpliga för HBT-personer, vilket även det är ett utmärkt initiativ.

UNHCR:s rekommendationer

- Eftersom processen nu är kortare och det ges mindre tid till förberedelser för sökanden, rekommenderar UNHCR att Migrationsverkets tjänstemän muntligen förklarar informationen under registreringssamtalet, eftersom inte alla asylsökande är läs- och skrivkunniga, och vissa begrepp eller moment av processen kan kräva ytterligare förklaring. Sådan information ökar förutsättningarna för att den sökande skall förstå asylprocessen och berätta om samtliga asylskäl.
- Registreringssamtalet är ett utmärkt tillfälle att skapa ett klimat av förtroende mellan myndigheten och sökanden som ofta har dåliga erfarenheter av, eller rädsla för, myndighetspersoner i hemlandet. UNHCR skulle rekommendera att receptionen inför mer privata bås och att de allmänna väntrummen har avskiljningar med t.ex. stora växter och skärmar för att skapa en mer privat atmosfär.
- I vissa länder, som Italien och Belgien, kan asylsökande ta del av information om asylprocessen genom DVD. Det kan vara ett bra alternativ även i Sverige, inte minst för de asylsökande som inte är läs- och skrivkunniga.

2.2.4 Utredarens förutsättningar och förberedelser inför uppdraget

Tillämpliga riktlinjer

Att utreda behovet av internationellt skydd är en svår uppgift som kräver specialistkunskap, noggrann förberedelse och ett empatiskt och professionellt förhållningssätt. UNHCR betonar i sin handbok att det krävs specialistkompetens för att kunna fastställa flyktingskap:

[...] fastställandet av flyktingskap [är] långt ifrån ett mekaniskt eller rutinmässigt förfarande. Istället krävs specialkunskaper, utbildning och träning samt framförallt en förståelse för den situation som den sökande befinner sig i.⁴⁴

En grundläggande förutsättning för en kunna genomföra en bra asylutredning är att utredaren har mycket god kännedom om flyktingdefinitionen och andra grunder för internationellt skydd och god kännedom om internationell och nationell bindande

⁴⁴ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 222.

praxis.⁴⁵ UNHCR menar vidare att det är nödvändigt att utredaren har kännedom om relevant landinformation om det aktuella landet.⁴⁶ Om utredaren inte är tillräckligt bekant med det aktuella ursprungslandet sedan tidigare, måste denne ges tillfälle att sätta sig in grundläggande information om detta, inklusive kännedom om det politiska systemet, lag och tillämpning av de mänskliga rättigheterna samt annan grundläggande kunskap om landets kulturella och geografiska förhållanden.⁴⁷

UNHCR anser att utan denna information kan utredaren inte ställa de rätta frågorna för att få fram de relevanta omständigheterna som ligger till grund för prövningen av skyddsbehovet och bedöma tillförlitligheten i uppgifterna. Vidare menar UNHCR att för att utredaren skall kunna genomföra en fullgod asylutredning krävs det att utredarna har god kännedom om intervjueteknik, kompetens att utreda med tolk och att utredarna har ett empatiskt och professionellt förhållningssätt.⁴⁸

Asylprocedurdirektivet anger som minimikrav att tjänstemännen som har i uppgift att utreda och pröva skyddsbehovet måste ha kunskap om de ”tillämpliga normer på området för asyl- och flyktinglagstiftning”.⁴⁹ Direktivet anger vidare att utredarens kompetens är en *förutsättning* för att en adekvat asylutredning där asylskälen kan läggas fram på ett ”heltäckande sätt” skall kunna garanteras.⁵⁰ Asylprocedurdirektivet kräver att ”exakt och aktuell information” skall erhållas från ”olika källor, t.ex. från FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), om den allmänna situationen som råder i de asylsökandes ursprungsländer”.⁵¹ Även skyddsgrundsdirektivet tar upp betydelsen av användning av landinformation i asylprövningen:

Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd skall vara individuell, och följande skall beaktas: a) Alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, inbegripet lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilka dessa tillämpas.⁵²

⁴⁵ UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s mandate, “The Nature of Refugee Status Determination”, s 3-4, 1 sep 2005.

⁴⁶ UNHCR, Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4), kap. 1, 1995.

⁴⁷ Ibid., kap. 1.

⁴⁸ UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), 31 May 2001, EC/GC/01/12: j.

⁴⁹ Artikel 8.c *Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus*, 1 december 2005.

⁵⁰ Ibid., artikel 13.3a.

⁵¹ Ibid., artikel 8.b.

⁵² Artikel 4.3a *Rådets direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet*, 29 april 2004.

EU-direktivens krav på utredarnas kunskap och användning av landinformation är tillämplig både på asylutredningen och skyddsbedömningen.

UNHCR:s observationer

Under studiens gång identifierade UNHCR ett behov av mer utbildning för utredarna i svensk och internationell asylrätt, praxis från EU-domstolen och den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, men också landinformation, intervjuteknik, utredningsteknik och bemötandefrågor. Kravet på goda kunskaper i flyktingrätt kräver både god introducerande utbildning och kontinuerlig fortbildning, då regional och internationell flyktingrätt ständigt utvecklas.

Migrationsverket har för närvarande två utbildningsprogram, det interna Migrationsprogrammet, samt det web-baserade EU-utbildningsprogrammet, European Asylum Curriculum. Det är dock inte tillgängligt för alla, och möjligheterna för utredare att delta i externa utbildningstillfällen organiserade av UNHCR, Röda Korset, eller utomlands, ELENA/ECRE, San Remo, ERA osv. är mycket begränsade.

Migrationsverket har i egna rapporter identifierat bristen på introduktionsutbildning för nyanställda vid provningsenheterna.⁵³ Många av de beslutsfattare och handläggare som UNHCR intervjuat uttryckte önskemål om fler utbildningsmöjligheter och beklagade att det inte fanns. I en av intervjuerna framkom att:

Migrationsprogrammet är bra men inte tillräckligt. Det borde finnas ett faktaspäckat utbildningspaket för handläggare, så här blir du en bra handläggare... Det finns inte heller någon vidareutbildning för beslutsfattare, det är rätt stressande om man har ansvar för att förmedla kunskap.⁵⁴

En annan beslutsfattare som arbetat vid Migrationsverket sedan 2002 berättar:

Jag tycker man behöver mycket mer utbildning än man får. När jag började fanns det ett omfattande program som alla fick ta del av. Men nu får man i princip ingenting. Då gick jag på flera olika två-dagarsutbildningar. Jag fick delta i många utbildningar de två första åren, sedan har jag inte fått någonting. Migrationsprogrammet tenderar att vara för nyanställda. Och nu finns det ett utbildningsstopp. Enhetscheferna får inte skicka folk. Flera utbildningar, som den om barnutredningar har ställts in.⁵⁵

⁵³ Se bl.a. Lilja, Per, *Undersökning och analys av produktivitetsutvecklingen inom asylprövningen 2007-2008*, 17 februari 2009, s. 9.

⁵⁴ Samordnare nr 1.

⁵⁵ Beslutsfattare nr 6.

De flesta asylenheter ordnar egen utbildning och introducerar nya medarbetare genom att dessa går bredvid och får information från andra anställda på enheten. Den här typen av decentraliserad utbildning och introduktion ser mycket olika ut. En beslutsfattare sade att:

Vi sätter ihop vår egen utbildning [på enheten]. De sitter med på utredningarna. Man lär sig efter hand.⁵⁶

En enhetschef kommenterade den decentraliserade utbildningen:

Vi har satsat på att utbilda personalen själva [här på enheten]. Det finns ingen utbildning kring hur vi ska tolka direktiven. Lärandet måste finnas på enheterna, att man lär varandra. Vi har fadderskap. Man kopplar den nyanställda till beslutsfattare och de som är kunniga inom särskilda områden. XX [den senaste som var nyanställd på enheten] har suttit med vid ett antal utredningar sedan får han skriva beslut och sedan övervakas. Sedan får man svårare ärenden. Det ska alltid finnas ett stöd, en vilja att ge stöd, att man ska kunna gå och prata med varandra.⁵⁷

Efter införandet av LEAN-modellen är Migrationsverkets asylenheter inte indelade efter landkompetens, utan alla utredare förutsätts kunna genomföra asylutredningar med asylsökande från alla länder. Observationen av Migrationsverkets muntliga utredningar visade en stor variation på landinformationskunskap och förmåga att ställa relevanta och klargörande frågor. Om inte utredarna har tillräcklig kännedom om den sökandes ursprungsland kan inte en korrekt utredning garanteras.

De utredningar som UNHCR observerade visade att det är betydligt högre kvalitet på bedömningen när utredaren har god kännedom om landet och det ger den asylsökande en bättre möjlighet att lägga fram asylskälen. Migrationsverket har tidigare själva betonat betydelsen av god kännedom om landinformation:

Att veta något om situationen i sökandens hemland är en oerhörd bekräftelse för sökanden att man är intresserad och kunnig och visar förståelse för sökandens situation men också för en förutsättning för att kunna kontrollera riktigheten av lämnade uppgifter.⁵⁸

Många utredare betonade i intervjuerna med UNHCR att de skulle vilja ha mer utbildning och tid att inhämta nödvändig landkunskap. Faktorer som försvårar inhämtandet av landinformation är det faktum att vissa asylenheter har ett stort antal olika

⁵⁶ Beslutsfattare nr 4.

⁵⁷ Enhetschef nr 1.

⁵⁸ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 40.3, s. 10.

nationaliteter. Förutom genomförandet av de muntliga utredningarna skall utredarna fatta beslut i ungefär lika många ärenden, skriva protokoll, inhämta och sätta sig in i landinformation, kommunicera handlingar, delta i möten osv. LEAN-modellen innebär att alla asylansökningar skall hanteras oavsett antalet utredare som faktiskt är i tjänst. UNHCR uppfattade det som att hålla handläggningstiderna om tre månader och att inte skapa balanser i ärendehanteringens prioriterades av enheterna. Detta effektivitetsmål är bra, men tidspresen riskerar att sänka kvaliteten på utredningen och således kvalitetsmålen, eftersom det är tidskrävande att förbereda och genomföra asylutredningar och skyddsbedömningar av hög kvalitet.

Genomförandet av de nya handläggningsrutinerna medförde att utredaren nu bara har tillgång till registreringsunderlaget och det finns nästan inga handlingar eller dokumentation i akten innan asylutredningen. Asylsökanden inkommer ofta med dokument som inte är översatta till utredningen och det är inte möjligt för utredaren att bedöma relevansen och tillförlitligheten av uppgifterna under själva utredningstillfället.

UNHCR:s rekommendationer

- Det bör finnas obligatorisk standardiserad utbildning och fortbildning för samtliga handläggare och beslutsfattare i internationell flyktingrätt och mänskliga rättigheter, svensk asylrätt, hur man gör, hittar och använder landinformation, intervju- och utredningsmetodik, hur man arbetar med tolk, sekretess, hur man gör trovärdighetsbedömning och bevisprövning, kultur och kommunikation, men också möjlighet till ytterligare frivillig förkovran i internationell och europeisk rätt.⁵⁹
- Det krävs mycket goda kunskaper om den sökandes ursprungsland för att kunna utföra en kvalificerad asylutredning. UNHCR:s studie identifierade brister i utredarnas landinformationskännedom och rekommenderar därför att utredarna är landspecialiserade för att möjliggöra att de har en uppdaterad och god kännedom om landinformationen.
- För att utredaren skall kunna genomföra en god och fokuserad asylutredning som utgår från den enskildes förutsättningar och behov behöver denne ha kännedom om huvuddragen i asylskälen inför den muntliga utredningen. I många fall vore ett ytterligare intervjutillfälle lämpligt.

⁵⁹ Se också UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 104 ff.

- Det är nödvändigt att översätta och analysera de handlingar och dokument som den asylsökande lämnar in i samband med asylansökan före genomförandet av den muntliga asylutredningen. Genom att utredaren har kännedom om den skriftliga bevisningen kan relevanta och uppföljande frågor ställas om materialet. Om dokumentens äkthet ifrågasätts skall utredaren lägga fram skälen till att handlingarna ifrågasätts under asylutredningen. Vidare inger förarbetet förtroende för den sökande och bidrar till en bättre asylutredning.⁶⁰
- Utredaren bör ha kännedom om den sökande har särskilda behov innan utredningen, men också vara medveten om att inte alla särskilda behov kanske har framkommit innan utredningen och anpassa metodiken i den händelse den sökande har sådana behov.

2.3 Det offentliga bitrådets betydelse för ökad rättssäkerhet och kvalitet i asylprövningen

2.3.1 Rätten till offentligt biträde

Tillämpliga riktlinjer

Asylprocessen är många gånger den viktigaste juridiska processen för den som söker asyl då det handlar om skydd undan förföljelse och andra allvarliga kränkningar. Asylsökanden kan inte förväntas ha någon kännedom om flyktingkonventionen, andra skyddsgrunder eller annan relevant lagstiftning, bevisbördan eller vilken typ av bevisning som är relevant i prövningen av skyddsskäl. Asylsökande kan i de allra flesta fall inte språket, de har ofta begränsad kunskap om det mottagande samhället och lider många gånger av dålig hälsa på grund av traumatisering, tidigare kränkningar och oro.⁶¹ Den som söker asyl i ett annat land befinner sig i en utsatt position också genom att deras juridiska status, existens och framtid är oviss.

UNHCR betonar betydelsen av att juridisk rådgivning finns tillgänglig under hela asylprocessen. Bland annat uttrycks denna uppfattning i slutsatserna från de Globala Konsultationerna, där UNHCR och de deltagande staterna rekommenderade följande:

⁶⁰ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 1 "Knowing the content of the application", 1995.

⁶¹ Se liknande argument rörande rättshjälp till asylsökande bl.a. i förarbetet till Rättshjälplagen, prop. 1972:132 s. 78-83.

At all stages of the procedure, including at the admissibility stage, asylum-seekers should receive guidance and advice on the procedure and have access to legal counsel.⁶²

Slutsatsen från UNHCR:s exekutiva kommitté från 1977 uppmanar också staterna att ge asylsökanden den nödvändiga vägledningen eftersom rättshjälp stärker rättssäkerheten i asylprövningen och förbättrar förutsättningarna för korrekt utredning och bedömning av flyktingskap och andra skyddsgrunder.⁶³

EU:s asylprocedurdirektiv föreskriver att medlemsstaterna skall erbjuda kostnadsfritt juridiskt bistånd i andra instans medan juridisk rådgivning i första instans får erbjudas på egen bekostnad.⁶⁴ Europaparlamentet har röstat för att asylprocedurdirektivet, i den omarbetade versionen, skall innehålla minimiregler om att medlemsstaterna skall erbjuda kostnadsfri rättshjälp även i första instans. Även EU:s mottagandedirektiv föreskriver att medlemsstaterna skall informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter i asylprocessen inom rimlig tid, samt ge information om hur de kan er-hålla juridiskt bistånd.⁶⁵

I Sverige infördes redan 1972 en omfattande rätt till offentligt biträde i Rättshjälpslagen (1972:429) och 1997 trädde en särskild lag om offentligt biträde i kraft lag (1996:162) om offentligt biträde. Dessutom innehåller både 9 § förvaltningslagen (1986:223) och 48 och 49 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) bestämmelser om ombud och biträde. Kapitel 8 av den nuvarande Utlänningslagen reglerar tillförordnandet av statligt finansierat offentligt biträde för asylärenden. Migrationsverket har ett antal interna styrdokument som reglerar myndighetens förfarande vid tillsättning och entledigande av offentliga biträden, vilket inkluderar kapitel 28 av *Utlänningshandboken*, en styrsignal om biträdes närvaro från 2009, samt ett rättsligt ställningstagande angående offentligt biträde från 2010.

I samband med ändringen av rättshjälpslagen 1978 infördes huvudregeln att ingen skall avlägsnas från landet utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde.⁶⁶ För-

⁶² UNHCR, *Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 May 2001, para. 50 (g). Se också Europarådets recommendation 1236, Right to Asylum.

⁶³ UNHCR, ExCom Conclusion No 8 (XXVIII) of 1977 on Determination of Refugee Status; (ii) "The applicant should receive the necessary guidance as to the procedure to be followed".

⁶⁴ Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktningstatus, 1 december 2005, artikel 15.

⁶⁵ Rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, 27 januari 2003, artikel 5.1.

⁶⁶ Prop 1977/78:90, s. 67.

ordnas offentligt biträde, betalar staten kostnaderna för biträdet och utredning som är skäligen påkallad för att ta tillvara huvudmans rätt. De enda undantagen från denna presumptionsregel är ärenden där det framstår som klart att den asylsökande kommer att beviljas uppehållstillstånd, eller där det är uppenbart att det inte föreligger någon grund för uppehållstillstånd, och att det inte finns hinder mot återvändande till hemlandet.⁶⁷ Den presumptionen har överförts till den nu gällande utlänningslagen, som föreskriver i kapitel 8 § 1, att offentligt biträde skall förordnas i ärende om avvisning, ”om det inte måste antas att behov av biträde saknas”. Migrationsöverdomstolen har i flera avgöranden bekräftat presumptionen om rätt till offentligt biträde.⁶⁸

Undantaget från rätten till offentligt biträde är beslut om avvisning med omedelbar verkställighet, där beslut får tas utan att förordna offentligt biträde ”om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller kan beviljas på någon annan grund”.⁶⁹ Ett annat undantag från huvudregeln är om ansökan och den inledande utredningen ger vid handen att ett bifallsbeslut är troligt.⁷⁰ Möjligheten finns också enligt 9 § förvaltningslagen och 48 § förvaltningsprocesslagen för den enskilde att anlita ett ombud av eget val och själv stå för eventuella kostnader.

UNHCR:s observationer

UNHCR konstaterar att huvudregeln om rätt till offentligt biträde har mycket starkt rättsligt och politiskt stöd i Sverige och ser mycket positivt på den svenska traditionen att bevilja juridisk hjälp till asylsökanden.

Av de beslut som ingick i studien så hade alla utom 29 ärenden (ca 15 % av alla ärenden) förordnats biträde. De som inte hade förordnats biträde var: 44 % av de somaliska ärendena (21 ärenden) eftersom det fanns en presumtion att de skulle få uppehållstillstånd, 5 % av de ryska ärendena (två ärenden) eftersom de ansågs uppenbart ogrundade samt 10 % av de irakiska ärendena (sex ärenden) eftersom det fanns en presumtion att de skulle beviljas uppehållstillstånd (främst sökanden tillhörande den etniska och religiösa minoriteten mandéer).

⁶⁷ Prop 1977/78:90, s. 67.

⁶⁸ Se UM 6920-09 och MIG 2006:2.

⁶⁹ 8 kap. 6 § UtlL.

⁷⁰ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 28, s. 8.

Tabell 12: Andel av de observerade muntliga utredningarna i studien där den sökande haft ett förordnat offentligt biträde, uppdelat på ursprungsland.

| Ursprungsland | Biträde förordnat | Biträde ej förordnat |
|---------------|-------------------|----------------------|
| Irak | 93 % | 7 % |
| Iran | 100 % | 0 % |
| Somalia | 33 % | 67 % |
| Övriga | 72 % | 28 % |

2.3.2 Det offentliga biträdets uppdrag

Tillämpliga riktlinjer

UNHCR anser att en av biträdets huvuduppgifter bör vara att ge korrekt och relevant information i initialskedet av asylprocessen om den sökandes rättigheter, tillämplig lagstiftning och om själva asylförfarandet. Denna information syftar främst till att få fram samtliga omständigheter som ligger till grund för asylansökan men även att tillgodose den asylsökandes rätt att få kännedom om relevant lagstiftning och praxis, vilket ger denne större förtroende för och delaktighet i asylprövningen. Enligt *FN:s Allmänna Principer om Advokatens Roll* är en av biträdets uppgifter att:

Advis[e] clients as to their legal right and obligations, and as to the working of the legal system in so far as it is relevant to the legal rights and obligations of the clients.⁷¹

Det offentliga biträdet skall också bistå den asylsökande med att klargöra de omständigheter som ligger till grund för asylansökan i skriftlig form i form av en inlägga, samt att ställa kompletterande och klargörande frågor till klienten under den muntliga utredningen. Enligt *FN:s Allmänna Principer om Advokatens Roll* skall biträdet:

Assist clients in every appropriate way, and tak[e] legal action to protect their interests; assist clients before courts, tribunals or administrative authorities, where appropriate.⁷²

Det offentliga biträdets roll i asylprocessen är inte reglerad i svensk lag och inte heller har biträdets roll och skyldigheter i sin helhet preciserats av Migrationsöverdomstolen.⁷³ Rättshjälpslagen anger att biträdets uppgift är att tillvarata huvudmannens rätt.⁷⁴ Lagen om offentligt biträde säger vidare att staten ersätter ”kostnader för biträ-

⁷¹ FN, *UN Basic Principles on the Role of Lawyers*, antagna 1990-09-07, par 13 (a).

⁷² *Ibid.* para 13b-c.

⁷³ Migrationsöverdomstolen har gjort en rad avgöranden som rör offentliga biträden; MIG 2006:2; UM 1521-07; MIG 2008:7; UM 2513-07; UM 6290-08; UM 6164-08; UM 6869-08; UM 6920-09; UM 9539-09; UM 9345-09; UM 1259-10. Ingen dom analyserar mer övergripande det offentliga biträdets skyldigheter i asylmål.

⁷⁴ 27 § *Rättshjälpslagen*.

det samt för utredning som är skäligen påkallad för att ta till vara huvudmannens rätt, om utredningen inte kan erhållas genom den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet.”⁷⁵ Rådgivning nämns också som en av biträdets uppgifter i rättshjälpslagen och biträdet har då enligt 5 § ”rätt till skäligen ersättning av allmänna medel för de kostnader för tolk och översättning som rådgivningen kan ha krävt”. Enligt *Utlänningshandboken* skall det offentliga biträdet hjälpa den sökande att klargöra yrkanden och grunder samt de omständigheter som ligger till grund för ansökan om asyl genom inlagan.⁷⁶ Migrationsverket anser att en förutsättning för att ett visst biträde skall förordnas är att denne åtar sig att inkomma med inlaga inom föreskriven tid och delta på den muntliga genomgången.⁷⁷

Enligt svensk rätt skall det offentliga biträdet förordnas i ett tidigt skede i asylprocessen. Redan i 1977-års lagförarbete motiveras skälen till att biträdet skall finnas med från början av asylprocessen:

Få saker anses vara bättre ägnade att öka utlänningens rättssäkerhet än att ge honom ett kunnigt biträde på ett tidigt stadium... Av särskild vikt är att biträdet finns med redan under polisutredningen. Den omständigheten att utlänningen biträds av en med utlänningslagstiftningen förtrogen person torde i hög grad bidra till att göra utredningen fullständig.⁷⁸

I en s.k. styrsignal från 2009 hävdade Migrationsverket att det är rimligt att det genomförs en inledande muntlig utredning i asylärenden utan att ett biträde är närvarande.⁷⁹ Samma år utredde Justitieombudsmannen (JO) ett antal anmälningar mot Migrationsverket och betonade i sitt beslut vikten av att det offentliga biträdet förordnas i ett tidigt skede i utlänningsärenden och JO upprepade även sina tidigare slutsatser att ”det är av väsentlig betydelse för den enskilde att ha tillgång till rättshjälp under utredningen” och att ”stor hänsyn bör tas till det behov av stöd och hjälp som de flesta asylsökande torde ha inför och under en asylutredning”.⁸⁰ Migrationsverket följde upp JO:s avgörande med ett rättsligt ställningstagande 2010 som bekräftade att

⁷⁵ 4 § lag (1996:1620) om offentligt biträde.

⁷⁶ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 28, s. 8.

⁷⁷ *Ibid.* s. 14.

⁷⁸ Prop. 1977/78:90 om ändring i utlänningslagen (1954:193) mm.

⁷⁹ Migrationsverket, *Styrsignal. Muntlighet, biträdens närvaro mm.*, 2009-02-26

⁸⁰ JO, *Kritik mot Migrationsverket som i flera fall förordnat offentligt biträde alltför sent*, 2009-12-17, s. 3.

ett offentligt biträde skall förordnas i ett tidigt skede och biträdet skall beredas möjlighet att närvara vid utredningar med den sökande.⁸¹

UNHCR:s observationer

Under projektets gång förändrades Migrationsverkets rutiner för förordnande av offentligt biträde i samband med genomförandet av projektet "Kortare väntan". I den första fasen av projektet, hade man två muntliga utredningar och biträde förordnades endast om man gjorde bedömningen att det fanns ett behov efter den första utredningen.⁸² Efter JO:s kritik i slutet av 2009, ändrade Migrationsverket rutinerna för förordnande av offentligt biträde och, sedan februari 2010, förordnas de offentliga biträdena före asylutredningen.⁸³ Vidare har antalet dagar mellan beslutet om förordnande av offentligt biträde och den muntliga utredningen ökat. Under 2010 var det 3-10 dagar mellan förordnandet och den muntliga utredningen, medan tiden mellan förordnande och utredning ökat till 20-25 dagar i mars 2011.⁸⁴

De biträden UNHCR talat med indikerade att de skulle behöva mer tid med sökanden innan den muntliga utredningen. Ett offentligt biträde UNHCR intervjuade sade t.ex.

Jag skulle aldrig acceptera att träffa sökande på platsen, fem minuter innan utredningen ... Det är ju utsatta personer vi arbetar med. De måste känna sig trygga. Jag har ju skyldighet att informera den sökande om asylprocessen, om bevisning, om att hålla sig informerad, om situationen i hemlandet. Det kan man inte säga hur som helst.⁸⁵

Ett annat biträde sade:

Jag tror att det gör stor skillnad om man kan träffas innan utredningen. Och det kan krävas mycket av mig som biträde för att bygga förtroendet... Många klienter vill träffas mer än man får tid till.⁸⁶

Av de muntliga utredningar som UNHCR observerade som följde LEAN-modellen efter februari 2010, då arbetsmodellen förändrades, träffade flera av de asylsökande

⁸¹ Migrationsverket, *Rättschefens rättsliga ställningstagande angående offentligt biträde*, RCI 02/2010, 11 februari 2010.

⁸² Migrationsverket, *Styrsignal. Muntlighet, biträdesnärvaro m.m.*, 2009-01-30.

⁸³ JO, *Kritik mot Migrationsverket som i flera fall förordnat offentligt biträde alltför sent*, 2009-12-17, Migrationsverket, *Rättschefens rättsliga ställningstagande angående offentligt biträde*, 2010-02-11.

⁸⁴ Migrationsverket, *Justerad process i "Kortare väntan"*, 2010-05-05. E-mail korrespondens med Per Lilja, expert vid Migrationsverket, 2011-03-30.

⁸⁵ Biträde nr 4.

⁸⁶ Biträde nr 6.

sina biträden för första gången i samband med den muntliga utredningen. UNHCR menar att biträdet bör träffa den asylsökande innan asylutredningen hos Migrationsverket. Det är vid detta möte som biträdet kan ge information om asylprocessen, den sökandes rättigheter och skyldigheter och förklara innebörden av flyktingkonventionen och andra grunder för uppehållstillstånd. Den sökande kan också ställa sina frågor, och biträdet kan etablera en kontakt med den sökande och, inte minst, biträdet skaffar sig en bild av den sökandes skyddsskäl. Genom detta möte kan biträdet bistå och ge råd till den asylsökande vad som är relevant att lyfta fram under utredningen och biträdet kan, tillsammans med den asylsökande, skaffa fram relevant dokumentation och bevisning. Vidare kan biträdet, vid behov, se till att medicinsk eller annan utredning beställs, samt, vilket är avgörande, att biträdet kan etablera förtroende så att den sökande förmår att lägga fram även känsliga och personliga omständigheter som ligger till grund för skyddsbehovet.

UNHCR ser positivt på förändringarna i Migrationsverkets förfarande som möjliggör att de asylsökande förordnas ett offentligt biträde innan den muntliga utredningen och att tiden mellan det att biträdet tilldelats uppdraget och dagen för den muntliga utredningen har förlängts. UNHCR noterar dock att Migrationsverket inte explicit rekommenderar att det offentliga biträdet skall träffa den asylsökande innan asylutredningen utan det lämnas till bitrådets egen bedömning.

Det kan konstateras att de biträden som träffar sin klient för första gången på asylutredningen hos Migrationsverket har i de allra flesta fall ingen information om den asylsökandes skyddsskäl, förutom den knapphändiga information som finns i registreringsunderlaget. Det medverkar förstås till att bitrådets möjlighet att vara aktiv och till nytta för den sökande under asylutredningen minskar. UNHCR observerade att de asylsökande som för första gången kom i kontakt med sitt biträde vid utredningstillfället verkade osäkra på dennes roll i processen.

UNHCR observerade under sina medsittningar att flertalet biträden förhöll sig mycket passiva under asylutredningarna t.o.m. när utredaren tilltalade dem och bad dem ställa kompletterande frågor. UNHCR kunde notera att flera föreföll helt distanserade från sin klient och tittade ut genom fönstret eller på sin mobil under intervjun. Det fanns dock andra exempel på när det offentliga biträdet företrädde sin klient exemplariskt och ställde kompletterande frågor och gav stöd till sin klient utan att ”lägga sig i” utredningen:

Utredning med man som åberopar att han är förföljd i hemlandet pga. sin religion och på grund av deltagande i protester. Den sökandes biträde är med vid den muntliga utredningen. Biträdet deltar aktivt i utredningen och ställer frågor och för fram omständigheter under utredningens gång.

U: Den förra utredningen blev inställd på grund av sjukdom, har du med något läkarintyg?

S: Jag har alla dessa papper från sjukhuset och de har kontrollerat mig. Läkaren som opererade mig ska kontakta mitt biträde.

B: Läkaren har lovat att skicka ett intyg men det har han inte gjort. Jag kommer att ringa honom igen. Men detta är inget som vi kommer att åberopa som synnerligen ömmande omständigheter.

Biträdet är påläst och ställer relevanta frågor under utredningen. Biträdet finns som ett stöd till den sökande. Vid ett tillfälle säger biträdet till den sökande ”Känn att du kan prata fritt”. Efter det är det märkbart att den sökande har lättare att uttrycka sig.

Senare i utredningen när den sökande har svårt att uttrycka sig:

Biträdet: Jag tror att min klient hade dålig erfarenhet av myndigheterna. Det har tagit en lång tid innan han litade på mig. Han ville inte ens berätta var han gick i skolan. Han vill fortfarande inte använda tolkar på XX språket.

S: Jag vill inte ha tolk på XX. Jag vill inte att min familj ska utsättas för något.⁸⁷

Det faktum att biträdet i det här ärendet visade engagemang bidrog till att den sökande, trots sin rädsla, etablerade förtroende för sitt biträde. Ett annat biträde med mycket rutin gav sin syn på vad uppdraget innebär:

Jag brukar kalla klienten så fort jag får förordnandet. Jag ser till att få två rum och jag vill träffa alla familjemedlemmar själva, även i vissa fall då de inte vill. Jag använder tolkar från tolkcentralen. Sedan går jag igenom hur svensk asylprocessen ser ut, jag poängterar att det är jag och klienten som har bevisbördan. Jag brukar säga att det är ett hårt arbete att söka asyl, att de ska räkna med att söka asyl är ett heltidsarbete. Jag brukar poängtera om det är en kvinna om det är ett problem att jag är en man, att det inte är några problem, vi kan i sådana fall byta advokat. Sedan har jag en frågemall där jag går igenom deras berättelse, Sedan frågar jag om de vill att jag skickar yttrandet till klienterna innan jag skickar till Migrationsverket, oftast skickar jag direkt till Migrationsver-

⁸⁷ Utredning nr 43.

ket. Jag brukar poängtera att det är det finns tid att träffa mig. Jag brukar inte ha mer än två timmar åt gången för man orkar inte mer.⁸⁸

En konsekvens av det nya förfarandet är att det inte längre är obligatoriskt att biträdet lämnar in en inlaga innan asylutredningen, utan endast att de kompletterar eventuella oklarheter efter asylutredningen. Det har medfört att det enda materialet asylutredaren har till sitt förfogande för att förbereda den muntliga utredningen är det mycket kortfattade registreringsunderlaget. Flera biträden UNHCR intervjuade tyckte att det hade ett värde att lämna in en inlaga innan den muntliga utredningen:

Jag tycker att det är bättre att göra en inlaga innan den muntliga utredningen. Till exempel hade jag en asylsökande som hade berättat saker för mig, men där jag inte hade gjort inlaga men han trodde att det hade förts fram till Migrationsverket. Jag tror det är en fördel att lämna in inlaga innan utredningen.⁸⁹

UNHCR kunde konstatera i sin granskning av intervjuprotokollen i akterna att det direkt påverkade kvaliteten på intervjun om utredaren kunnat förbereda sig innan intervjun och titta på bitrådets sammanställning av yrkanden. För de biträden som lämnade in en inlaga före utredningen var det dock oklart om de skulle ersättas för kostnaden att förbereda inlagan eftersom det inte längre ansågs tillhöra uppdraget som biträde, ett faktum som flera uttryckte oro över.

Biträdet förväntas titta igenom intervjuprotokollet och i efterhand göra kompletteringar och förtydliganden. Flera biträden påpekade dock att med det nya systemet är tiden för genomgång av protokollet också mycket kort:

Sedan tycker jag som ombud att det finns en nitiskhet i att korta ner tiderna; t.ex. har man tre dagar på sig efter att man har fått protokollet. Det skulle inte skada att man gav två veckor. Det är ju viktigt för kvalitén. Snarare främjar det effektivitet än kvalitet. Det andra är en brist på flexibilitet att vänta på läkarintyg t.ex. när man vet exakt hur länge det ska ta att få fram. Man anser att ärendet är beslutsklart innan. Man nekade anstånd att inkomma med angelägna dokument. Det verkar finnas en press på handläggningen.⁹⁰

UNHCR anser att det är av yttersta vikt att biträdet för tillräckligt med tid för kompletteringar och förtydningar, eftersom tillägg senare i processen kan tolkas som trovärdighetsbrister.

⁸⁸ Biträde nr 5.

⁸⁹ Biträde nr 6.

⁹⁰ Biträde nr 5.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR anser att biträdet bör träffa den asylsökande innan asylutredningen hos Migrationsverket.⁹¹
- Det bör framgå i Migrationsverkets beslut om förordnande av det offentliga biträdet vad som ingår i uppdraget, inklusive att ge korrekt och relevant information och rådgivning till den asylsökande.
- UNHCR rekommenderar att Migrationsverket i samtliga fall ger tillräckligt med tid mellan förordnande och den muntliga utredningen, samt att det bör finnas en flexibilitet/möjlighet till anstånd med utredning för att möjliggöra att biträdet sammanträffar med den asylsökande innan asylutredningen.

2.3.3 Kompetens- och lämplighetskrav för uppdraget som offentligt biträde

Tillämpliga riktlinjer

Det finns inte några internationella riktlinjer som anger vilka kompetens- och lämplighetskrav man bör ställa på ett offentligt biträde. *FN:s Allmänna Principer om Advokatens Roll* tydliggör dock betydelsen av att biträdet har tillräcklig utbildning:

Governments, professional associations of lawyers and educational lawyers have appropriate education, training and be made aware of the ideals and ethical duties of the lawyer and of human rights and fundamental freedoms recognized by national and international law.⁹²

I Sverige får en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget förordnas som biträde. Har den asylsökande själv föreslagit någon som är lämplig, skall denne förordnas, om det inte finns särskilda skäl som talar emot det.⁹³ Enligt rättshjälpslagen skall det göras ”en verklig prövning av bitrådets kvalifikationer” av den myndighet som förordnar biträden för att garantera att biträdena har tillräcklig kompetens.⁹⁴ Det finns inga andra formella krav på det offentliga biträdet än att denne skall vara ”lämplig för uppdraget”, men som regel har den som förordnas som biträde juristexamen, alternativt, särskild expertis inom asylområdet. Regeringen skriver i propositionen till den nya utlänningslagen, att det måste ”själv-

⁹¹ Jmf; UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 136.

⁹² *UN Basic Principles on the Role of Lawyers*, § 9.

⁹³ 5 § lagen om offentligt biträde, 26 § Rättshjälpslagen.

⁹⁴ Prop 1996/97:9, Ny Rättshjälpslag, s. 156.

fallet ställas krav på att biträdet har tillräckliga kvalifikationer samt i övrigt är lämplig för uppdraget”.⁹⁵ JO har uttalat sig om vilken typ av kunskap som de offentliga biträdena förväntas ha:

[det bör] beaktas om biträdet har tillräckliga kunskaper om svensk utlänningsrätt och det internationella regelverket. Biträdet bör också ha förmåga att inhämta och tillämpa relevant landinformation. Ett biträde bör vidare ha tillräcklig processvana och vara personligen lämplig. Särskilda krav kan behöva ställas på dem som ska företräda barn eller andra som befinner sig i speciellt känsliga situationer.⁹⁶

Migrationsverket fattar beslut om vem som skall förordnas som offentligt biträde om den asylsökande inte har ett eget önskemål om biträde.⁹⁷ Regeringen har uttalat att det inte föreligger någon jävsituation, eftersom verket inte är en part vid handläggningen i första instans, och det skulle ta längre tid om en annan myndighet än Migrationsverket skulle förordna biträden.⁹⁸ Migrationsverket har en adresslista över de personer som kan förordnas som offentliga biträden. För närvarande finns det runt 1500 personer på denna lista.⁹⁹ Det faktum att ett biträde finns med i Migrationsverkets biträdesförteckning innebär inte att Migrationsverket har bedömt biträdet som lämpligt, utan lämplighetsbedömningen skall göras i samband med att ett biträde ska förordnas i ett visst ärende.¹⁰⁰

Enligt *Utlänningshandboken* skall Migrationsverket i första hand förordna advokater och biträdande jurister på advokatbyråer. Även andra personer kan förordnas om de bedöms som lämpliga, vilket bl.a. innebär att de har erfarenhet av asylrätt och processvana.¹⁰¹ En annan faktor som skall beaktas är bitrådets verksamhetsår; biträdet skall ha verksamhet på eller i närheten av, den ort där Migrationsverket handlägger ärendet. Denna princip kan frångås i ärenden med asylsökande med särskilda behov där det är viktigt att biträdet finns i närheten av den asylsökande.¹⁰² Migrationsverket

⁹⁵ Prop. 2004/05:170, s. 241.

⁹⁶ JO, *Kritik mot Migrationsverket, som formlost förklarar en advokat olämplig att förordnas som offentligt biträde*, 2010-04-16.

⁹⁷ Det har framförts argument mot att Migrationsverket förordnar biträden till asylsökanden då Migrationsverket både blir uppdragsgivare och motpart till de offentliga biträdena. Samtidigt har det anförts att det av effektivitetsskäl är fördelaktigt att Migrationsverket förordnar biträden, se bl.a. SOU 2008:65, *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden*, s. 77f.

⁹⁸ Prop. 2004/05:170, s.241.

⁹⁹ Mail korrespondens med Stefan Råhlander, ansvarig för biträdesfrågor vid Migrationsverket, 2011-04-06.

¹⁰⁰ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 28, s 13.

¹⁰¹ Ibid. s. 12.

¹⁰² Ibid. s 13f. Exempel på asylsökande med särskilda behov är ensamkommande barn och funktionshindrade eller sjuka asylsökande.

skall även ta hänsyn till om biträdet är tillgänglig för det aktuella uppdraget. I delbetänkandet *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* specificerades att det offentliga biträdet bör ha tillräckliga kunskaper i utlänningsrätt för att tillvarata huvudmannens intressen och vara väl förtrogen med relevant landinformation, samt ha en god förmåga till kommunikation och kan sätta sig in i sökandens situation.¹⁰³

Delbetänkandet påtalade en rad brister i Migrationsverkets rutiner kring förordnandet av offentliga biträden, både beträffande bristen på transparens när det gäller principerna för fördelningen av uppdrag och hur lämplighetsbedömningen görs.¹⁰⁴ Migrationsverket har beaktat kritiken och tagit med vissa aspekter i 2011-års uppdatering av *Utlänningshandboken*, som säger att verket skall ta hänsyn till bitrådets lämplighet, rättvise- och objektivitetsskäl, den sökandes önskemål, bitrådets tillgänglighet och effektiviteten i processen då ett offentligt biträde tillförordnas. Enligt uppgift från Migrationsverket har man ännu inte inrättat ett nytt system för förordnande av offentliga biträden, men det planeras inom ramen för ett projekt om e-migration.¹⁰⁵

Allmän förvaltningsrätt innehåller ett antal bestämmelser om möjlighet till entledigande av ett biträde eller ombud. Enligt 9 § förvaltningslagen får myndigheten avvisa ett ombud eller biträde som visar oskicklighet eller oförstånd, eller är olämplig på något annat sätt. På samma sätt föreskriver § 48-49 i förvaltningsprocesslagen att rätten får avvisa ett ombud eller biträde som visar oskicklighet eller oförstånd eller är annars olämplig. Rätten kan också förklara denne obehörig att agera ombud eller biträde för viss tid eller tills vidare. Om den som avvisas eller förklaras olämplig är advokat, skall anmälan göras till advokatsamfundet. Advokatsamfundet har ett kompetenskrav som en del av de vägledande reglerna för god advokat sed:

En advokat är skyldig att upprätthålla och utveckla sin yrkeskompetens, att därvid följa rättsutvecklingen på de områden där advokaten är verksam samt att genomgå erforderlig fortbildning.¹⁰⁶

Byte av offentligt biträde får endast ske om det finns särskilda skäl.¹⁰⁷ Enligt *Utlänningshandboken* skall inte allmänna uttalanden om att det föreligger motsättningar eller samarbetssvårigheter mellan biträdet och sökanden, eller att biträdet inte tillräck-

¹⁰³ SOU 2008:65, s. 110f.

¹⁰⁴ Ibid. s. 94 och 120f. Liknande kritik mot Migrationsverkets system för förordnande av offentliga biträden har framförts tidigare av bl.a. Riksrevisionsverket; se SOU 1999:16, s. 190f.

¹⁰⁵ Mail korrespondens med Stefan Råhlander, expert vid Migrationsverket, 2011-03-29.

¹⁰⁶ Advokatsamfundet, *Vägledande regler för god advokatsed*, antagna 2008-08-28, s. 2.

¹⁰⁷ 26 § rättshjälpslagen, 36 § lag om offentligt biträde.

ligt energiskt eller intresserat drivit klientens sak godtas som skäl för biträdesbyte.¹⁰⁸ Migrationsöverdomstolen skriver i ett av avgörandena rörande rätten till byte av offentligt biträde att ”en självklar utgångspunkt är att ett offentligt biträde måste anses neutralt för att kunna föra sin klients talan på ett professionellt sätt”.¹⁰⁹

Migrationsöverdomstolen fann i MIG 2010:12 att en kristen man, som åberopade religiös förföljelse av förövare med muslimsk bakgrund, hade särskilda skäl att byta sitt offentliga biträde, som var praktiserande muslim, då han sade att han inte vågade redogöra för sina asylskäl i biträdets närvaro. Migrationsverket har tolkat det som att när den sökande utan dröjsmål påtalar en förtroendebrist gällande sitt biträde, skall de vara lyhörda för att det kan motivera ett byte av biträde.¹¹⁰ Domstolen har också angett att det geografiska avståndet mellan biträdet och klienten eller intressekonflikter inom en familj kan vara godtagbara skäl för att byta biträde.¹¹¹

UNHCR:s observationer

UNHCR anser att det krävs särskild kompetens, samt förtroende från den sökande, för att biträdet skall kunna utföra uppdraget på ett adekvat sätt. Det krävs inte bara att det offentliga biträdet har god juridisk kunskap i svensk och internationell asylrätt, utan för att kunna förstå och argumentera kring flyktingkonventionens tillämpning måste denne också ha god och aktuell kännedom om den asylsökandes ursprungsland, samt olika typer av förföljelseproblematik, inklusive olika typer av tortyr och könsrelaterad förföljelse.¹¹² Vidare krävs att biträdet har kunskaper i intervjuteknik för att bidra till att samtliga relevanta omständigheter kommer fram.

Vid ansökningstillfället får den asylsökande frågan om denne har några önskemål om särskilt biträde. De flesta asylsökanden, som ingick i studien, framförde inte något önskemål om särskilt biträde. UNHCR fick uppgifter från en team-ledare att mindre än 5 % av de asylsökande in Göteborg angav önskemål om särskilt biträde, medan runt 40 % av de sökande i Stockholm hade önskemål om särskilt biträde.¹¹³ Det framgick inte vad anledningen var till denna diskrepans. Migrationsverkets genusrikt-

¹⁰⁸ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 28, s 16.

¹⁰⁹ UM 1259-10, s. 2.

¹¹⁰ MIG 2010:12, Migrationsverket, *Kommentar till Migrationsöverdomstolens dom den 6 maj 2010 gällande byte av offentligt biträde*.

¹¹¹ UM 35-06.

¹¹² Se bl.a. Diesen, C et al, *Prövningen av migrationsärenden bevis 8*, Seidnitz, M ”Ombudets roll i migrationsärenden”, 2007, s. 296.

¹¹³ Team-ledare nr 4.

linjer framhåller betydelsen av att den asylsökande ges möjlighet att välja kön på sitt biträde.¹¹⁴

Vid ansökningstillfället får den asylsökande frågan om de har önskemål om biträdets (och utredarens) kön. UNHCR noterade dock att det var få asylsökande som framförde särskilt önskemål om biträdets kön, vilket kan bero på en rad olika faktorer, som att de sökande är stressade vid ansökningstillfället eller inte får tillräckligt med information om den muntliga utredningen och vilken typ av frågor som kommer att ställas.

UNHCR kan konstatera att det i den svenska juris kandidatutbildningen inte finns obligatoriska kurser i asylrätt och att forskning och kunskap om asylrätt och asylprövningen inte är så utvecklat i Sverige, som i vissa andra jämförbara länder som Kanada och Storbritannien. UNHCR har inom ramen för denna studie inte undersökt de offentliga biträdenas kompetens inom området, och inte heller har asylsökandes förtroende för sina biträden studerats. Däremot har UNHCR studerat kvaliteten på biträdenas inlagor i de enskilda ärendena och UNHCR har här funnit att det finns behov av kompetenshöjning bland de offentliga biträdena. UNHCR kunde inte uppfatta någon påtaglig skillnad i kompetens mellan advokater, juridiska biträden eller biträden utan juridisk utbildning.

När det gäller lämplighetsprövningen av de offentliga biträdena fann UNHCR att det fortfarande finns brister. Rutinerna för förordnade av biträden ser olika ut på olika asylprövningsenheter och ankomstenheter, men som en beslutsfattare vid Migrationsverket konstaterade: "Biträdena måste begå väldigt stora misstag för att inte förordnas".¹¹⁵

I ett av de granskade ärendena bad sökanden om att få byta ombud därför att "ombudet är inte seriös och förstår inte hennes problem", men det avslogs av domstolen eftersom hon inte visat "djupgående motsättningar eller att ombudet misskött sitt uppdrag".¹¹⁶ UNHCR kunde konstatera att enligt protokollet korsförhörde sökanden av ombudet på ett aggressivt sätt under den muntliga utredningen, efter det att utredaren förklarat sig nöjd, och yttrandet var bristfälligt. Det innehöll t.ex. ingen argumentation om flyktinggrund trots att sökanden hade i högsta grad varit politiskt aktiv och politisk uppfattning hade varit en uppenbar grund att åberopa. I ett annat ärende bad

¹¹⁴ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 40.1., s. 11ff.

¹¹⁵ Beslutfattare nr 6.

¹¹⁶ Beslut nr 97.

sökanden specifikt om att inte få samma biträde som sin make och ändå var det just det biträdet som hon förordnades.¹¹⁷

UNHCR:s rekommendationer

- Det finns behov av riktlinjer för att reglera hur de mest kompetenta biträdena skall förordnas. Ett system där de skickligaste biträdena förordnas i flest antal ärenden hade i sig utgjort ett incitament för biträdena att förbättra sin kompetens och insats i asylärenden. UNHCR rekommenderar införandet av ett auktorisationssystem, där det prövas huruvida biträdena har tillräcklig kompetens för att företräda asylsökande innan förordnandet.¹¹⁸
- Om den sökande framför önskemål om ett särskilt biträde bör Migrationsverket försöka tillmötesgå den sökandes val, även när det gäller tidsaspekterna. Beaktandet av bitrådets möjlighet att ta på sig uppdrag har kommit att bli svårare för många biträden i och med det nya arbetssättet ”Kortare väntan” som innebär få dagar mellan förordnandet och tiden för den muntliga utredningen.
- UNHCR menar att man måste vara medveten om att det kan vara svårt för den asylsökande att framföra önskemål om biträde vid ansökningstillfället på grund av stress och bristande kunskap om förfarandet och bitrådets roll.
- Ett illa utfört uppdrag, kvalitets- eller kompetensbrister borde möjliggöra byte av biträde eller entledigande av biträdet.

2.3.4 Kvalitetskontroll av juridisk rådgivning

Tillämpliga riktlinjer

För att kunna utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt förutsätts det att det offentliga biträdet har tillräcklig kompetens för sitt uppdrag, samt att den sökande har förtroende för sitt biträde, men också att det offentliga biträdet ges tidsmässiga och ekonomiska förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. Något som länge diskuterats utan att en tillfredsställande lösning identifierats, är vem som skall ha det övergripande ansvaret för kvalitetskontrollen över bitrådets uppdrag. Advokatsamfundet har viss översyn över de förordnande advokaternas uppdrag. Enligt Advokatsamfundet vägledande regler:

¹¹⁷ Beslut nr 145.

¹¹⁸ UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination*, 1 sep. 2005, s. 4-7.

En advokats främsta plikt är att visa trohet och lojalitet mot klienten. Advokaten skall som en oberoende rådgivare företräda och tillvarata klientens intressen, inom ramen för gällande rätt och god advokatsed.¹¹⁹

Eftersom Migrationsverket är den myndighet som förordnar biträdena anses det framförallt vara myndighetens uppgift att också kontrollera kvaliteten på uppdragets utförande, samt lämpligheten av de biträden som förordnas. Migrationsverket genomförde 2008-2009 ett projekt med stöd av den Europeiska flyktingfonden, *Offentliga biträden i utlänningsärenden*, som syftade till att utarbeta rutiner för uppdragande av, och hantering av, samt omhändertagande av information om brister hos offentliga biträden som syftade till att åstadkomma en enhetlig och effektiv hantering av offentliga biträden. Projektet tog fram en mall för förordnande av offentliga biträden med grundläggande information om vad som ingår i ett offentligt biträdes uppdrag, samt skulle undersöka vilka lämplighets- och redlighetskrav Migrationsverket borde ställa på ett offentligt biträde.¹²⁰

Ett resultat av projektet var att Migrationsverket skapade en förteckning med personer som i egenskap av offentligt biträde eller ombud företrätt klienter i ärenden hos verket och som uppvisat allvarliga eller upprepade brister i sitt företrädarskap. Migrationsverket har indikerat att förteckningen skall vara ett hjälpmedel vid den lämplighetsbedömning som görs vid förordnanden i enskilda ärenden. Det faktum att en person nämns i förteckningen innebär att handläggare inom Migrationsverket uppmärksammas på att det finns skäl att ifrågasätta personens lämplighet som offentligt biträde, men det är inte en generell obehörighetsförklaring. Förteckningen och dess utformning prövades av JO och används i enlighet med dennes föreskrifter.¹²¹

Enligt det nuvarande systemet skall handläggare och beslutsfattare vid asylprövningsenheterna rapportera om kvaliteten på biträdena för att kunskapen ska samlas och spridas inom myndigheten. Om asylprövningsenheterna finner brister med något biträde ska det återrapporteras till den grupp inom myndigheten som har ansvar för kvaliteten på de offentliga biträdena.

UNHCR:s observationer

I sin analys av besluten, fann UNHCR en varierande kvalitet på inlagorna. Det är UNHCR:s bedömning att ca 60 % av inlagorna hade tillfredsställande kvalitet på den

¹¹⁹ Advokatsamfundet, *Vägledande regler för god advokatsed*, antagna 2008-08-28, s. 1.

¹²⁰ Migrationsverket, *Offentliga biträden i utlänningsärenden*, slutrapport, 2009, 1.1.5.

¹²¹ Justitieombudsmannen, *Kritik mot Migrationsverket, som formlöst förklarar en advokat olämplig att förordnas som offentligt biträde*, 1046-2009, 2010-04-16, samt Rättschefens kommentar.

juridiska argumentationen baserat på rekvisiten i flyktingkonventionen och andra relevanta lagrum. I en av de sämre inlagorna yrkade biträdet på ”välgrundad fruktan för synnerligen ömmande skäl”, vilket inte ens är en tillståndsgrund! I ett annat hade biträdet skrivit en inlaga utan att konsultera sin klient, som vid den muntliga utredningen inte kände till de omständigheter som åberopades i inlagan. Istället visade det sig att asylsökanden faktiskt hade goda asylskäl som inte alls hade nämnts av biträdet.

Många inlagor var summariska och det var tveksamt om de var anpassade till det enskilda ärendet eller om samma standardiserade paragraf användes till alla asylsökande av samma nationalitet. Mycket få biträden använde sig av landinformation för att motivera sin argumentation. Det var tydligt att ombuden i sin inlaga försöker bemöta de argument de väntar sig från Migrationsverket beträffande identitet, myndighetsskydd osv. utan att nödvändigtvis gå in på en full juridisk analys av det enskilda ärendet baserat på de speciella omständigheterna i det ärendet.¹²² På frågan varför de sällan försökte argumentera för flyktingstatus svarade ett flertal biträden att ”det lönar sig inte eftersom Migrationsverket ändå inte tittar på det”.

Det framkom vid observationerna av de muntliga asylutredningarna att biträdenas medverkan och stöd till de asylsökande i många fall var knapphändig. Biträdenas hjälp med att ta fram relevant bevisning var också, i vissa fall, direkt undermålig. UNHCR observerade t.ex. vid en muntlig utredning som rörde en kvinnlig sökande:

Den sökande hade inte uttryckt några önskemål om särskilt biträde utan förordnats det biträde som Migrationsverket föreslagit. Biträdet är en manlig advokat. Inför utredningen hade biträdet lämnat in en mycket bristfällig inlaga. Vid utredningen verkar biträdet vara frånvarande. Biträdet tar inga anteckningar och ställer inga kompletterande frågor under utredningen. Han ser trött ut och sitter lutad med ryggen mot väggen. Under långa stunder under utredningen sluter han ögonen.¹²³

I en utredning uppgav sökanden under intervjun att det offentliga biträdet begärt att få betalt för att utföra sina arbetsuppgifter, vilket inte var någonting som rapporterades vidare eller följdes upp:

I början av utredningen berättar den sökande att han har konverterat till kristendomen och att han blivit utsatt för våld i hemlandet. Trots att den sökande ser led-

¹²² Se t.ex. beslut nr 40.

¹²³ Utredning nr 19.

sen ut och säger ”*jag har så mycket i mitt hjärta så jag vet inte var jag ska börja*” reagerar biträdet inte. Den sökande vänder sig till tolken. Den sökande upprepar vid flera tillfällen att han är fysiskt sjuk samt lider av psykisk ohälsa. Han visar upp en rad läkarkallelser och utdrag från hälsojournaler. Biträdet bistår inte den sökande med att se vilken typ av handlingar eller bevis som kan vara av betydelse i den sökandes ärende.

Längre fram i utredningen säger utredaren att Migrationsverket sedan tidigare begärt ett kompletterande yttrande från biträdet men att något sådant yttrande inte inkommit till Migrationsverket.

S: Jag har kontaktat mitt biträde många gånger, men hon har sagt att då får du betala.

U: Vad skulle det handla om?

S: Det vet jag inte, men så har hon sagt.

Biträdet säger inget.

Senare ställer Migrationsverket frågor om den sökandes religionsbyte:

U: Varför skulle de [i ursprungslandet] få veta att du har konverterat?

S: Folk vill sätta dit en, de får information...

Biträdet är tyst och ställer inga kompletterande frågor om hur det är att utöva sin religion som konvertit i ursprungslandet eller andra relevanta frågor för att belysa skyddsaspekterna för konvertiter eller rörande praxis. Biträdet ser istället frånvarande ut, hon tar flera gånger upp sin mobil och tittar på den.¹²⁴

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att en mekanism för kvalitetssäkring av den juridiska rådgivningen upprättas t.ex. i form av en panel bestående av representanter från Migrationsverket och biträden som kan behandla klagomål från enskilda om bristande kvalitet på rådgivning eller lämplighet på biträde.
- UNHCR menar att för att kvalificera som offentligt biträde i asylprövningen bör man ha god kunskap om svensk och internationell asyl- och MR-rätt, kunskaper i intervjuteknik, kunskap om aktuell förföljelseproblematik såsom tortyr och könsrelaterat våld, och även ett genus- och barnperspektiv på asyl-rätten. Alla offentliga biträden bör delta i introducerande och fortbildande utbildningar och deltagandet i sådan fortbildning bör vara meriterande för framtida förordnanden.

¹²⁴ Utredning nr 54.

- UNHCR rekommenderar även att de asylsökande ges större möjlighet att lämna synpunkter och eventuellt klagomål på de offentliga biträdena. I de fall det offentliga biträdet inte har tillräcklig kompetens eller har misskött sitt uppdrag bör rätten bevilja byte av biträde i enlighet med MiÖD avgörandet som framhåller förtroendet som en förutsättning för uppdraget.

2.3.5 Ersättning till de offentliga biträdena

Tillämpliga riktlinjer

Ett offentligt biträde har enligt 5 § Lagen (1996:1620) om offentligt biträde och 27 § Rättshjälpslagen (1996:1619) rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Ersättningen för arbete skall bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning. Ett offentligt biträde har enligt 6 §, jämfört med 4 § *lagen om offentligt biträde*, rätt att på eget initiativ besluta om utredning som är skäligen påkallad för att ta tillvara huvudmannens rätt och som inte kan erhållas av den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet. Den som utfört utredningen har därvid rätt till skälig ersättning av allmänna medel. Om utredningen varit onödig eller alltför kostsam kan biträdets ersättning komma att jämkas enligt 27 § tredje stycket rättshjälpslagen.¹²⁵

Enligt prop. 1996/97:9 har den av regeringen beslutade timkostnadsnormen blivit ett normalarvode som domstolarna skall fastställa i alla de mål och ärenden som utförts med normal skicklighet. Det är den tidsåtgång som kan anses rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning som berättigar till ersättning. Domstolen skall värdera hur många timmar en normalskicklig advokat behöver. Av rättshjälpslagen framgår att biträdesersättningen skall bestämmas utifrån skälighetsgrunder med avseende på uppdragets art och omfattning, biträdets skicklighet och omsorg i arbetet samt tidsåtgången. Migrationsverket anger i sina interna riktlinjer att vid beslut om arvode till biträdet skall hänsyn tas till ”uppdragets omfattning och svårhetsgrad, samt till den omsorg och skicklighet som uppdraget har utförts med”.¹²⁶ Däremot skall ersättning inte beviljas för inhämtande av landinformation.¹²⁷

Rättshjälpslagen anger att ersättningen skall beslutas efter avslutat uppdrag. Ett biträde ”bestämmer självständigt vilken utredning han ska föranstalta om i varje enskilt ärende. Han står själv för risken att hans utredning befinns icke erforderlig för upp-

¹²⁵ UM 6869-08, s. 3-4.

¹²⁶ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 28, s. 24.

¹²⁷ *Ibid.* s. 26.

dragets utförande.”¹²⁸ Det innebär att det finns en fara att biträdet inte lägger ner mer tid eller insatser i ett asylärende än denne sedan förväntar sig kommer att ersättas. Vissa typer av utredningar som t.ex. en tortyrutredning innebär en relativt stor kostnad.

UNHCR:s observationer

UNHCR kan konstatera att humanjuridik i allmänhet, och asylrätt i synnerhet, har lägre status i Sverige än i många andra länder. Det är någonting som märks på det direkta ointresse från vissa biträden att lägga ned resurser i form av juridisk argumentation och engagemang i asylärenden, men också på den uppgivenhet de biträden visar som lägger ned mycket tid på sina ärenden utan att kvaliteten på deras arbete uppmärksammas av Migrationsverket ersättningsmässigt eller genom att få fler uppdrag. Biträdena erhåller anmärkningsvärt låga schablonbelopp som ersättning för tiden de lägger ned på personliga möten med sin klient och att förbereda en inlägga. Resultatet av genomgången av kostnadsräkningarna jämfört med kvaliteten på inlagorna visar inte att Migrationsverket beviljar högre ersättning för nedlagt arbete. Ett biträde UNHCR talade med berättar att hon som biträde får kostnadsräkningarna nedsatta.

Vissa klienter tar mer tid. Men Migrationsverkets bedömning är inte individuell... Det tar tid att skapa förtroende så att de vill berätta. Det kan uppstå språk- och kulturkrockar. Det är svårt ibland att ställa rätt frågor för att få fram informationen. Vissa byråer tar inte asylsökande, om det är på grund av pengarna vet jag inte. Vi lägger ner mycket tid på vår byrå.¹²⁹

UNHCR anser att det är en rättssäkerhetsfråga att de offentliga biträdena får ersättning för sitt arbete. Ett flertal biträden som UNHCR pratat med hävdade att de inte hade råd att göra grundligare efterforskning av landinformation eller kompletterande intervjuer med sökanden, eftersom de inte blir finansiellt ersatta för tiden de lägger ned.

Det är uppenbart att vissa ärenden är mer komplicerade än andra, exempelvis kan det handla om asylsökande med särskilda behov eller asylsökande med komplexa skyddsbehov, och biträdet kan då behöva mer tid för genomgång av omständigheterna och förberedelse av inlagor osv. Migrationsverket tar inte tillräcklig hänsyn till ärendenas olika svårighetsgrad, utan standardformuleringar om vad som är normalt används i beslutsmotiveringarna när bitrådets kostnadsräkning sätts ner. Den låga ersättningen innebär att det i många fall inte finns tillräckligt med tid för att få fram de fullständi-

¹²⁸ Ibid. s. 30.

¹²⁹ Biträde nr 3.

ga omständigheterna i asylärendet eller att analysera de individuella skälen utifrån relevant och aktuell landinformation och göra en komplett juridisk analys.

UNHCR:s rekommendationer

- Det är varierande kvalitet på biträdenas inlagor, både vad det gäller den juridiska argumentationen och hänvisning till och analys av landinformation. UNHCR tycker att man bör granska hur kostnadsersättningen fastställs i relation till tiden som lagts ner för möten med information om process och lagstiftning, rättigheter och skyldigheter osv., möten för att berätta om asylskäl, möten för att ev. gå igenom protokoll från verket och utkast till inlaga, tid för att skriva inlaga, tid för att inhämta landinformation, och granskning av hur inlagans struktur och innehåll ser ut, och krav på att den måste innehålla yrkanden, redogörelse för asylberättelse, argumentation kring samtliga rekvisit i relevanta skyddsparagrafer osv. sammanfattande.
- UNHCR anser att mer komplicerade ärenden där biträdena lägger ned tid på att argumentera kring skyddsbehoven och tillämpar landinformation bör ges högre ersättning. Om inte ersättningen relateras till insatsen riskerar kvaliteten på inlagorna att förbli av medioker kvalitet. Det är av avgörande betydelse för rättssäkerheten och kvaliteten på besluten att ärenden blir tillräckligt utredda, t.ex. i ärenden där medicinska utredningar är behövliga och det är inte rimligt att biträdena riskerar att inte få ersättning för utlägg rörande exempelvis tortyrutredningar.
- Ersättningen till de offentliga biträdena skall bestämmas med tillämpning av den av regeringen beslutade timkostnadsnormen, men timersättningen kan sänkas t.ex. på grund av bristande skicklighet, eller höjas därför att uppdraget har utförts med särskilt stor skicklighet. UNHCR anser att denna möjlighet är någonting som bör användas till att belöna de biträden som gör ett grundligt arbete.

2.4 Asylutredningen

2.4.1 Syftet med den muntliga utredningen

Tillämpliga riktlinjer

I både EU-direktiven och i internationell rätt anges en rätt till muntlig utredning för den asylsökande.¹³⁰ Enligt artikel 12.1 i asylprocedurdirektivet skall den sökande ha en muntlig utredning av behörig person. Artikel 12.2 i samma direktiv anger vissa undantag från kravet på muntlig utredning, bl.a. om medlemsstaten kan fatta ett positivt beslut baserat på det befintliga material som finns. I svensk rätt anger 13 kap. 1 § UtL att:

Migrationsverket får inte besluta om avvisning eller utvisning av en utlänning som har ansökt om asyl i Sverige eller vägra en utlänning begärd statusförklaring utan att det framkommit muntlig handläggning hos Migrationsverket. Muntlig handläggning ska även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avhöra asylärendet. Handläggningen kan ske i form av en muntlig förhandling eller i annan form.

Muntlighet föreskrivs också enligt 14 § förvaltningslagen. Den muntliga utsagan är, tillsammans med relevant landinformation, de viktigaste källorna i bedömningen av flyktingstatus och övriga skyddsbehov. Syftet med den muntliga utredningen är att den asylsökande ska ges tillfälle att lägga fram sina asylskäl och att utredaren skall ställa frågor för att få fram alla relevanta fakta. Den muntliga utredningen skall genomföras så att de för ärendet relevanta fakta fastställs på det mest fullständiga och tillförlitliga sätt. Det innebär att den muntliga utredningen skall fastställa alla relevanta fakta för samtliga rekvisit i flyktingdefinitionen, samt för övriga skyddsgrunder. Syftet med den muntliga utredningen framkommer av 13 kap. 3 § UtL:

Vid den muntliga handläggningen skall de omständigheter som behöver klarläggas noga utredas. Utlänningen skall få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.¹³¹

Utlänningslagen anger att muntlig handläggning *skall* hållas i ärende som rör avvisning eller utvisning.¹³² Den muntliga handläggningen kan ske i form av muntlig för-

¹³⁰ I EU-lagstiftningen används begreppet personlig intervju medan i Sverige kallas samma intervju för muntlig utredning, vilket också är det begrepp som används i denna studie.

¹³¹ 13 kap. 3 § UtL.

¹³² 13 kap. 1-6 § UtL.

handling eller i annan form, vilket bestäms av Migrationsverket.¹³³ Migrationsverket gav ut en ”styrsignal” 2009 om kravet på muntlighet i handläggningen, vilken bl.a. säger att ”enbart en kortfattad och översiktlig utredning [är inte] i sig tillräcklig för att muntlighetskravet i utlänningslagen ska vara uppfyllt i ett asylärende rörande utvisning eller avvisning”.¹³⁴ Enligt Migrationsverket måste utlänningen:

... vid tillfället ges möjligheten att föra fram de omständigheter och händelser som han upplever har medfört att han lämnat sitt hemland för att söka skydd utomlands. [...] Utredningen bör initialt klart fokusera på att utlänningen själv ska ges möjlighet att berätta om sin situation och de risker som han själv anser finns vid ett återvändande. Även om stor vikt bör läggas vid att utlänningen själv ska ges tillfälle att avge en fri redogörelse, måste utredaren ändå vara aktiv i viss omfattning genom att bland annat ställa relevanta följdfrågor och kompletterande frågor. I detta sammanhang noteras att för att verkets utredningsbörda ska anses uppfyllt måste ”myndigheten vara aktiv i utredningen och se till att oklarheter som kan ha betydelse för ärendets utgång utreds”.

Av UNHCR:s handbok framgår att ”[v]id fastställande av flyktingskap måste alla relevanta omständigheter beaktas för att uppnå en full förståelse för den sökandes fall”, samt att:

införskaffandet av fakta är ofta inte fullständigt förrän man fastställt en rad omständigheter. Att lyfta enstaka händelser ur sitt sammanhang kan vara vilseledande. Den sökandes samlade erfarenheter måste tas med i beräkningen. Då ingen enstaka händelse framstår som överskuggande kan även en obetydlig incident vara ”droppen som får bägaren att rinna över”. Trots att en enskild händelse är otillräcklig grund för flyktingskap kan alla de av de sökande skildrade händelserna sammantagna göra hans fruktan för förföljelse välgrundad.¹³⁵

Asylsökande har ofta litet eller ingen skriftlig bevisning att lägga fram. Fastställandet av fakta i asylutredningen rörande de personliga omständigheterna bygger därför istället främst på muntliga uppgifter samt, i den mån det finns tillgängligt, relevant rapportering om förhållandena i ursprungslandet. Den sökandes personliga erfarenheter skall utredas i relation till relevant landinformation.¹³⁶ Man bör också ha i åtanke att

¹³³ Prop. 2004/05:170 s. 304.

¹³⁴ Migrationsverket, *Styrsignal. Muntlighet, biträdesnärvaro mm*, 2009-01-30.

¹³⁵ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 201.

¹³⁶ Se bl.a. Skyddsgrundsdirektivet 2004/83/EG, Artikel 4.3.

hela asylutredningen bör genomsyras av ett genusperspektiv för att säkerhetsställa att samtliga betydelsefulla omständigheter verkligen tas fram.¹³⁷

Som tidigare nämnts, har både den asylsökande och utredaren ett ansvar att se till att ett fullständigt utredningsunderlag tas fram. Vad den sökandes respektive utredarens ansvar för fastställande av fakta innebär utvecklas i UNHCR:s handbok samt i UNHCR:s not om bevisbörda och beviskrav i fastställandet av flyktingskap.¹³⁸ Den sökande bör:

- tala sanning och helt och hållet bistå utredaren så att alla fakta i ärendet fullständigt klarläggs;
- anstränga sig att underbygga sina uppgifter genom att använda all tillgänglig bevisning och i förekommande fall ge tillfredsställande förklaringar till varför bevisning saknas om nödvändigt, måste han göra en ansträngning att skaffa fram ytterligare bevisning;
- lämna all relevant information om sig själv samt redogöra för tidigare upplevelser så detaljerat att utredaren har en möjlighet att fastställa alla väsentliga fakta. Han bör uppmanas att ge en sammanhängande redogörelse för alla delgrunder som åberopas till stöd för ansökan om flyktingskap och besvara alla frågor som ställs.¹³⁹

Den asylsökandes bevisbörda i utredningen innebär att han eller hon ska tala sanning och så gott som han eller hon förmår samarbeta i utredningen för att ta fram all relevant bevisning i asylärendet.

Utredaren bör:

- försäkra sig om att den sökande lägger fram sitt fall så fullständigt som möjligt och att all tillgänglig bevisning lämnas;
- bedöma den sökandes trovärdighet och utvärdera bevisningen (om det är befogat att tillämpa ”tvivelsmålets fördel”) för fastställandet av de objektiva och subjektiva faktorerna i ärendet,

¹³⁷ Se t.ex. UNHCR, Excom Conclusion, No. 107, 2007, para. (g), 7.

¹³⁸ UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 december 1998.

¹³⁹ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 205 (a).

- hänföra dessa faktorer till de relevanta kriterierna i *flyktingkonventionen* för att komma fram till en riktig slutsats i frågan om den sökandes flyktingskap.¹⁴⁰

Utredarens utredningsansvar innebär att denne skall vara tillräckligt kunnig om lagstiftning, landförhållanden, religion och om tortyrens och det könsrelaterade våldets mekanismer, orsaker och konsekvenser för att kunna fokusera på det relevanta i utredningen, och att, baserat på landkännedom, ställa de relevanta uppföljningsfrågorna. För att kunna ställa de relevanta frågorna krävs även att utredaren har ett normkritiskt förhållningssätt, och därmed till exempel har kunskap och förståelse för hur normer kring kön och sexualitet påverkar erfarenheter av och fruktan för förföljelse och politisk aktivitet. Utredaren skall också göra en bedömning av uppgifternas trovärdighet och på ett adekvat sätt konfrontera den sökande med de eventuella motstridigheterna och trovärdighetsbristerna.

UNHCR:s observationer

UNHCR anser att det är mycket positivt att det är obligatoriskt med en muntlig utredning där de sökande ges möjlighet att med egna ord berätta om sina asylskäl.

UNHCR observerade flera olika utredningsmodeller under projektets gång. Asylenheten i Uppsala utgick från en utredningsmodell, kallad modellverksamheten eller "Malmömodellen", där inlägga från biträdet och eventuell skriftlig bevisning inhämtades innan den muntliga utredningen. Vid dessa utredningar, som kallades muntliga genomgångar, var det oftast två tjänstemän som tillsammans höll i den muntliga utredningen, en som ordförande och en som protokollförare. UNHCR anser att det var till fördel för kvaliteten i asylutredningen att uppgifter från den sökande inhämtades innan den muntliga utredningen, eftersom det bidrog till att utredaren kunde behandla de individuella omständigheterna i detalj. UNHCR anser att det är en stor fördel för utredningskvaliteten att en person, ordföranden, helt kan fokusera på utredningen medan en annan kollega har ansvar för att föra protokoll, eftersom då kan utredaren fokusera på kommunikationen med den sökande istället för att skriva protokoll.

Under den första fasen av "Kortare väntan" användes en annan utredningsmetod, där den sökande först kallades till en asylutredning med ett så kallat utredningsteam, där främst erfarna beslutsfattare genomförde utredningarna. Dessa inledande utredningar genomfördes utan offentligt biträde, och först efter denna utredning förordnades ett biträde. Om det fanns tveksamheter i ärendet, eller om det behövdes utredas ytterligare

¹⁴⁰ Ibid. par. 205 (b).

re, så kallades den sökande tillsammans med sitt biträde, till en ytterligare muntlig utredning av det så kallade prövningsteamet. I prövningsteamet arbetade främst handläggare. UNHCR observerade denna utredningsmetod vid enheten i Boden. UNHCR anser att det var en stor brist för kvaliteten på utredningarna att de muntliga utredningarna genomfördes utan det offentliga biträdets närvaro.

UNHCR observerade också utredningar som följde den nya utredningsmodellen, bland annat vid de två enheterna i Göteborg och enhet 2 i Malmö. Enligt den nya utredningsmetoden kallas den sökande tillsammans med sitt offentliga biträde, i det fall det finns ett sådant och det hålls i regel endast en muntlig utredning i varje enskilt ärende. I de flesta ärenden finns ingen inlägga från det offentliga biträdet innan asylutredningen, utan utredningen genomförs med relativt få uppgifter om omständigheterna i det enskilda ärendet. Tiden för den muntliga utredningen planeras till ca 2,5 timme för en enskild asylsökande, och i de flesta fall verkar denna utredningstid användas.

I och med införandet av LEAN-metodiken har utredningsmetodiken i högre utsträckning än tidigare standardiserats. UNHCR anser att det är bra att utredningsmetodiken blir mer enhetlig inom Migrationsverkets samtliga asylenheter. En annan positiv aspekt som infördes med LEAN var att Migrationsverkets asylutredningar utgår nu numera från en centralt framtagen mall för asylutredningar. UNHCR kunde notera att utredarna vid de olika asylprövningsenheterna i hög utsträckning följer strukturen i den framtagna utredningsmallen. UNHCR anser att det är positivt att det finns en standardiserad utredningsmall som vägleder utredarna i fastställandet av fakta. Utredningsmallen innehåller förutom den inledande informationen, de ämnen som utredningen ska fokusera på: ID-handlingar, resväg, asylskäl, hälsa och slutligen det offentliga biträdets frågor. Under ämnet asylskäl återfinns endast fyra frågor:

- Vad är orsaken till att du lämnade hemlandet?
- Vad riskerar du om du måste återvända till hemlandet?
- Eventuella frågor om internflykt och exklusion
- Vilka handlingar kan du lämna in till stöd för dina asylskäl?¹⁴¹

UNHCR kan konstatera att dessa frågor inte är tillräckliga för att vara vägledande för att verkligen utreda samtliga relevanta omständigheter i det enskilda ärendet. UNHCR observerade att de muntliga utredningarna i de flesta fall inte tar fram samt-

¹⁴¹ Migrationsverket, Asylutredning, utredningsmall skickad till UNHCR 2011-02-22.

liga relevanta omständigheter på ett sådant sätt som är nödvändigt vid fastställandet av flyktingskap. Den sökandes uppgift är att ”tala sanning och helt och hållet bistå utredaren så att alla fakta i ärendet fullständigt klarläggs” medan utredaren har i uppgift att ”försäkra sig om att den sökande lägger fram sitt fall så fullständigt som möjligt och att all tillgänglig bevisning lämnas”.¹⁴² Den sökande kan inte förutsättas veta vad som är relevant att berätta om i asylutredningen. Utredaren har ett ansvar att vägleda den sökande till de ämnen och frågor som är av betydelse i asylutredningen.

UNHCR har noterat en genomgående tendens att Migrationsverket lägger tyngden på den sökandes ansvar att lägga fram sina asylskäl, medan myndighetens utredningsbörda inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Denna tendens återfinns i det informationsmaterial om asylprocessen som den asylsökande ges, den information som ges i samband med de muntliga utredningarna, i de muntliga utredningarna och i de skriftliga besluten. Enligt tillämplig rätt är det Migrationsverkets ansvar är att se till att samtliga relevanta omständigheter läggs fram.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att utredningsmallen utvecklas ytterligare med relevanta frågor rörande samtliga rekvisit i flyktingdefinitionen och övriga skyddsbehov.
- Det delade ansvaret att ta fram och värdera omständigheterna som ligger till grund för ansökan om skydd är en grundläggande princip i asylrätten och det är av avgörande betydelse att denna rättsprincip förverkligas i praktiken i handläggningen av varje enskild asylansökan. I och med skyddsgrundsdirektivets införlivande i svensk rätt har vissa bevisfrågor blivit mer förmånliga gentemot den asylsökande. Detta bör återspeglas i högre grad i den praktiska tillämpningen.
- Migrationsverket bör vidta åtgärder för att se till att myndighetens utredningsansvar beaktas. Det bör återspeglas i Migrationsverkets centrala dokument, i informationen till de asylsökande, i inledande information vid de muntliga utredningarna, i instruktionerna och utbildningen till utredarna vid asylenheterna samt i den faktiska tillämpningen i de muntliga asylutredningarna. Styrsignalen från 2009 är ett bra exempel på när det görs.

¹⁴² UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 205 a och b.

- Inom ”Kortare väntan” ingår ärendegenomgång och medsittning vid utredningar. Dessa kvalitetsinsatser är mycket positiva och bör förstärkas.

2.4.2 Utredning av omständigheterna i ärendet

Tillämpliga riktlinjer

För att kunna bedöma huruvida en asylsökande hyser en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin religion, nationalitet, ras, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning, eller i övrigt är i behov av internationellt skydd behövs ett omfattande utredningsmaterial tas fram. Inledningsvis behövs en rad uppgifter om den sökandes bakgrund, erfarenheter och personliga omständigheter. UNHCR:s handbok anger att:

Det blir nödvändigt att ta hänsyn till sökandens personliga bakgrund, familjeförhållanden, tillhörighet till särskild ras, religiös, nationell, social eller politisk grupp, den egna uppfattningen om den egna situationen och personliga erfarenheter.¹⁴³

Även skyddsgrundsdirektivet anger att de personliga omständigheterna i ärendet skall beaktas:

Sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön och ålder, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse eller allvarlig skada.¹⁴⁴

Den sökandes fruktan behöver inte vara baserad på dennes egna erfarenheter.¹⁴⁵ Asylutredningen skall därför även ta fram uppgifter om situationen för den sökandes familj, släkt och andra personer i liknande position som den sökande. Av UNHCR:s handbok framgår att:

Det som exempelvis vänner, släktingar eller andra personer av samma ras eller sociala grupp har råkat ut för kan mycket väl visa att den sökandes fruktan att förr eller senare också bli offer för förföljelse, är välgrundad.¹⁴⁶

¹⁴³ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 41.

¹⁴⁴ Skyddsgrundsdirektivet, 4.3 c.

¹⁴⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 28 april 2004, par 14.

¹⁴⁶ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 43.

Utredningen måste ta hänsyn till att kvinnors och HBT-personers erfarenheter av förföljelse och politisk aktivitet kan skilja sig från heterosexuella mäns.¹⁴⁷ Detta innebär bl.a. att utredaren bör beröra könsroller i familj, samhälle och stat samt den sökandes åsikter om detta. Utredaren skall undersöka huruvida den sökandes fruktan har en koppling till någon av konventionsgrunderna. För att den sökandes fruktan för förföljelse innebär flyktingskap ska någon av konventionsgrunderna vara en relevant och bidragande orsak till förföljelsen.¹⁴⁸ UNHCR:s handbok nämner att den asylsökande många gånger själv inte är medveten om orsakerna till hans eller hennes utsatthet eller till skälen varför han eller hon fruktar förföljelse.¹⁴⁹ För att kunna göra en korrekt bedömning av flyktkonventionens tillämplighet i det enskilda fallet krävs därför en bred utredning kring den sökande eventuella koppling – faktisk eller tillskriven – till konventionsgrunderna.

I utredningen ingår också att ta reda på huruvida den sökande har möjlighet att erhålla skydd från staten i de fall den sökandes fruktan för förföljelse rör icke-statliga aktörer, eller om han eller hon har tillgång till ett relevant och rimligt internflyktsalternativ att tillgå i ursprungslandet.¹⁵⁰ Utredningen skall ta hänsyn till landinformation om hur den allmänna rättssäkerheten och dess effektivitet är beskaffad, samt huruvida den sökande utifrån sin ställning, till exempel som kvinna, HBT-person, fattig, eller tillhörande en etnisk minoritet, har en faktisk möjlighet kunna få skydd. För att en individuell prövning skall kunna sägas äga rum krävs att utredningen fokuserar på såväl lagstiftning som lagtillämpning och tar hänsyn till att detaljerad landinformation avseende staters bristande skydd ofta kan saknas, t.ex. rörande skydd mot könsrelaterat våld respektive skydd för vissa grupper. I samband med beslutsfattandet ska en holistisk bedömning göras där myndighetsskyddet bedöms tillsammans med de aktuella skyddsskälen.

När det gäller huruvida det finns ett internt flyktalternativ ligger hela utredningsbördan och bevisbördan på myndigheten. Den sökande skall ges tillfälle att kommentera eventuell landinformation som bedömer att det finns ett internt flyktalternativ. Det är

¹⁴⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 7 maj 2002, par. II.A.5.

¹⁴⁸ UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 2001, par. 23

¹⁴⁹ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 66.

¹⁵⁰ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 98, Skyddsgrundsdirektivet, artikel 4 (3e); UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/04, 23 July 2003.

alltså inte godtagbart att frågan om myndighetsskydd och/eller internt flyktalternativ kommer fram först i beslutet.

Svensk rätt betonar vikten av framtagande av ett komplett beslutsunderlag:

Tyngdpunkten i asylprocessen skall, liksom inom andra rättsområden, ligga i första instans. Ärendena måste vara kompletta, dvs. alla i ärendet relevanta omständigheter liksom alla dokument eller annat som åberopas skall ha lagts fram när prövningen sker i första instans. Det är av stor vikt för den enskilde att Migrationsverket får möjlighet att göra prövningen på ett så komplett beslutsunderlag som möjligt.¹⁵¹

Migrationsöverdomstolen behandlade i sitt första avgörande bl.a. placeringen av bevisbördan och ansvaret för införskaffande av beslutsunderlaget samt vikten av framtagande av ett ”komplett beslutsunderlag”.¹⁵²

UNHCR:s observationer

UNHCR noterade under sina observationer att utredningen av de personliga omständigheterna och eventuella kopplingar till konventionsgrunderna är adekvat men behöver förbättras. När den sökande uppger att familjemedlemmar eller andra personer i liknande ställning blivit utsatta för våld eller annan förföljelse följs många gånger inte dessa frågor upp. Frågorna som ställs har sällan ett genusperspektiv och tar inte hänsyn till att normer kring kön och sexualitet påverkar erfarenheter. Likaså blir det många gånger inte tillräckligt utrett vilka kopplingar som kan finnas till politik, religion och de andra konventionsgrunderna.

I de 15 utredningar med somaliska sökanden där UNHCR deltog, fann UNHCR att utredningen av de personliga omständigheterna och möjliga kopplingar till flyktinggrunderna var otillräcklig. Utredarna använde avsevärd tid på att utreda hemvisten, eftersom det skulle kunna bekräfta om den sökanden kvalificerar för skydd på grund av väpnad konflikt, medan eventuella kopplingar till flyktinggrunderna inte utreddes tillräckligt. I flera utredningar med somaliska sökande där de sökande uppgav fruktan för repressalier från Al Shabaab ställdes få, eller inga frågor, kring den sökandes politiska och religiösa uppfattning och synen på Al Shabaab. Ett exempel:

Den sökande är en man som uppger att han har är en känd profil inom X [yrke] i Somalia. Inget biträde är förordnat. Den sökande berättar att han har mottagit hot-

¹⁵¹ Prop 2004/05:170, s. 153-154.

¹⁵² MIG 2006:1.

fulla telefonsamtal och andra hot där han hotas på grund av sportverksamheten. Den sökande besköts. Han tror att hoten och beskjutningen gjordes av Al Shabaab och att de försökte döda honom på grund av hans arbete inom X [arbetsområdet]. Utredaren ställer endast en fråga om skälen till att den sökande tror att han är hotad på grund av sitt arbete:

U: Varför är Al Shabaab emot X och aktiviteter?

S: Det är förbjudet allt som är X, musik och NGOs.

Inga andra frågor ställs om vilka politiska eller religiösa skäl som kan finnas till att Al Shabaab hotar den sökande.

Av beslutet framgår att Migrationsverket inte ifrågasätter den sökandes uppgifter, men att den sökande inte är att betrakta som flykting då ”du inte har gjort sannolikt att du har varit utsatt för förföljelse på grund av klandringar eller någon annan omständigheter som är hänförlig till 4 kap. 1 § UtlL. Enligt Migrationsverkets mening har det inte framkommit något i ärendet som tyder på att du vid ett återvändande till hemlandet skulle riskera flyktinggrundande förföljelse”.¹⁵³

I detta ärende blir det tydligt att kännedom om relevant och aktuell landinformation är en förutsättning för att kunna genomföra en god utredning (och bedömning) i det individuella ärendet.

Det är av avgörande att utredaren får fram detaljerade uppgifter om den sökandes familj eller andra personer i liknande position som den sökande, vilket många gånger inte görs i tillräcklig utsträckning:

Den sökande är en ung somalisk man. Det finns inget biträde förordnat. Den sökande uppger att han kommer från Mogadishu och att han har utsatts för tvångsrekrytering av Al Shabaab. Förutom våldet och hoten som han själv har utsatts för uppger den sökande att hans familjemedlemmar har dödats.

S: [...] min bror blev halshuggen i Bakara marknaden och det är Al Shabaab som ligger bakom. Nu är det så att jag bodde i Mogadishu och det är inte att jag svälter det är inte därför jag har kommit till Sverige utan det är för att mitt liv är i fara.

U: När blev din bror dödad?

S: [år]

[Inga fler frågor om den sökandes bror ställs]

U: Du har tidigare berättat att dina föräldrar blivit dödade, när hände det?

S: Det var i [månad] som min mor och min syster blev dödade av X [dödsorsaken]

¹⁵³ Utredning nr 39 (skyddsbehövande i övrigt: 4:2:1, tortyr).

U: Är det i [månad och år]?

S: Ja

U: Din pappa, lever han?

S: Nej

U: Vad har hänt med din pappa?

S: Han blev X och dog

U: När hände det?

S: [datum]

U: Vet du vem det var som dödade din pappa?

S: Jag var inte på plats men han hade hamnat i [beskrivning av situationen som dödade fadern].¹⁵⁴

Den sökande uppger att han fruktar att dödas av Al Shabaab. Den sökande åberopar att hans bror avrättades av Al Shabaab kort innan han själv flydde Somalia. Det är av stor betydelse för bedömningen av skyddsbehoven att mer information om vad som har hänt den sökandes bror och andra familjemedlemmar framkommer.¹⁵⁵

I det här ärendet beviljades den sökande skydd, men ansökan om flyktingkap avslogs med motiveringen ”Det du uppgett i denna del är inte tillräckligt för att kunna ligga till grund för att anse dig vara flykting. Migrationsverket bedömer att det som du har utsatts för är kopplat till hur grupper som Al Shabaab utsätter och påverkar personer oavsett exempelvis religion eller etnicitet. Du har inte visat inför Migrationsverket gjort sannolikt att du personligen, om du återvände till Somalia idag, skulle riskera förföljelse.”

Under projektet observerades 15 utredningar med irakiska asylsökanden. Av dessa tillhörde majoriteten (åtta personer) en etnisk eller religiös minoritet: sju av de sökanden var kristna.¹⁵⁶ UNHCR fann i dessa ärenden att de sökandes personliga bakgrund och erfarenheter samt situationen för den sökandes familj, släkt eller andra personer inom den religiösa minoriteten kunde ha utretts ytterligare. Ett exempel från en av utredningarna med en kristen man:

Den sökande lämnar fram en dödsattest och berättar att dödsattesten gäller hans släkting som dödades, och att släktingens fru och barn flydde Irak kort efter mordet på släktingen.

¹⁵⁴ Utredaren ställer inga fler frågor om den sökandes familjemedlemmar.

¹⁵⁵ Utredning nr 10.

¹⁵⁶ Ingen av de sju kristna irakierna beviljades flyktingstatus. Endast en av de sju beviljades skydd som alternativt skyddsbehövade.

S: Pappa tyckte att våra liv var i fara då, därför lämnade vi landet.

Utredaren frågar inte mer om mordet på den sökandes släkting.

Senare i utredningen:

U: Finns det kvar någon av din släkt i Irak?

S: Nej. Jag har ingen där. Jag hade mina farföräldrar. De flydde till Syrien och fick uppehållstillstånd i USA: Jag har ingen anhörig eller släkt.

Utredaren följer inte upp med frågor om vad som har hänt den sökandes släkt, varför hans släkt har flytt Irak.¹⁵⁷

Vid en annan utredning med en ung kristen irakier ställde utredaren fler uppföljande frågor och det framkom att den sökande och dennes familj hade varit utsatta för en rad allvarliga MR-kränkningar som kidnappning [den sökandes familjemedlem], och den sökande hade varit utsatt dödshot, beskjutning, blivit godtyckligt arresterad och grovt misshandlad av den irakiska polisen. UNHCR anser att de individuella skyddsskälerna borde ha utretts bättre och holistiskt beaktats i relation till aktuell och relevant landinformation.¹⁵⁸

I en muntlig utredning med en kristen irakisk kvinna ställde utredaren fler frågor om en eventuell koppling och situationen för andra i samma situation, vilket är bra:

U: Och den kristna befolkningen, var återfinner man den?

S: Majoriteten har tidigare varit i ett område som heter Al Dora, men de har också flyttat därifrån.

U: Så området har successivt tömts av kristna?

S: Ja, de har tvångsflyttats. Det har varit mycket massaker där, jag vet inte om ni

¹⁵⁷ Utredning nr 48 (avslag).

¹⁵⁸ Utredning nr 40. Trots att Migrationsverket inte ifrågasatte de återopade händelserna avlogs ansökan. Från beslutet framgår att "För att beviljas uppehållstillstånd på grund av sin religiösa tillhörighet är det emellertid inte tillräckligt att den sökande kan styrka att denne är kristen. Utöver detta krävs det individuella skäl som dessutom har ett adekvat samband med den sökandes religiösa tillhörighet... Vad gäller en eventuell framtida hotbild mot dig vid ett återvändande på grund av att du är kristen hänvisar Migrationsverket till ovan anförd landinformation där det framgår att du kan erhålla myndighetsskydd i ditt hemland, i sammanhanget beaktas den landinformation som uppger att möjligheten för kristna att erhålla skydd är mindre än för andra grupper. Migrationsverket finner att du inte har gjort sannolikt att du personligen utsatts för någon systematisk förföljelse eller att denna varit av sådan art och intensitet som krävs för flyktingskap. Inte heller finner Migrationsverket att du gjort sannolikt att du vid ett återvändande till hemlandet riskerar att utsättas för förföljelse på grund av din religiösa tillhörighet. Du är således inte att betrakta som flykting".

har hört om det. Massakrerna inträffade under samma period som den här händelsen. I samma veva kom de som attackerade.

U: Och detta ledde till att kristna flyttade till Syrien?

S: Ja, vi fick höra att vissa lämnat landet, men fick också höra från utropet från moskén att ni inte får köpta bostäder från kristna, för vi kommer att ta över dessa.

U: Och det tolkar jag som att man inte ville kristna skulle få betalning för sådant som ändå skulle övertas?

S: Detta kan du också kontrollera, det är allmänt känt. Det finns ingen lag. Vårt hem har övertagits av någon som överföll oss [Den sökande gråter och tolken kan först inte höra vad den sökande säger] Ett porträtt av Jesus togs ut från vårt hus och de stampade på porträttet.

U: Så ert hem har numera övertagits av gärningsmännen?

S: Ja, med tvång

[...]

U: Hur är situationen för kristna bosatta i shiitiska områden?

S: Det är svårt för kristna oavsett var man befinner sig, vi har hamnat i kläm, det är svårt även ekonomiskt att ta sig ut ur landet. Men det finns också vissa villkor mot kristna om att ha lång skjorta och slöja och det är emot vår övertygelse. Men vad skall vi göra...

[...]

U: Hur förhåller sig irakiska myndigheter till brott mot kvinnor [...]?

S: Först och främst vill jag säga att polisen samarbetar med de här grupperna. Jag kan också säga att polisen samarbetar med gäng och det förekommer korruption. En granne hade en alkoholbutik och sedan kom polisen och sköt honom direkt i butiken, för enligt dem är det tabu [att sälja alkohol].

U: Så polisen, i synnerhet på lokal nivå, har anknytning till dessa grupperingar?

S: Inte alla, men det förekommer och någon kanske har tagit polisuniform på sig och utövar detta mot kristna.¹⁵⁹

När det gäller frågan huruvida den sökande har tillgång till ett effektivt skydd i hemlandet ska utredningen vara individuell och den sökande måste ges tillfälle att lägga fram sin syn på ett eventuellt skydd i hemlandet.

UNHCR noterade att vissa utredare inte frågar den sökande om dennes syn på myndighetsskydd under utredningen utan att hänvisningen till myndighetsskydd fram-

¹⁵⁹ Utredning nr 20. Denna sökande beviljas skydd men inte flyktingstatus. Av beslutet framgår att även om den sökande ”i samtliga delar lämnat en detaljerad, sammanhängande och trovärdig redogörelse för de omständigheter som ligger till grund för hennes asylberättelse... och Migrationsverket lägger således i sin helhet XX:s utsaga till grund för sin bedömning” Så, ”gör sig inte någon av grunderna för flyktingkap, i det enskilda fallet, tillräckligt starkt gällande vid en framåtsyftande bedömning, varför XX inte är att anse som flykting...”.

kommer först i beslutet: ”Som redogjorts för ovan anser verket att det numera finns ett myndighetsskydd att tillgå i Irak och detta gäller även Bagdad där du kommer ifrån. Den omständighet att du är kristen är inte tillräckligt för att du ska anses ha gjort sannolikt att du vid ett återvändande till Irak inte skulle omfattas av myndighetsskyddet där. Migrationsverket noterar att du inte har anmält något brott till någon myndighet. Du har därmed inte kunnat visa att ditt hemlands myndigheter skulle sakna vilja eller förmåga att skydda dig mot kriminella gärningar”. Under utredningen ställde utredaren inga frågor om den sökandes syn på ett eventuellt myndighetsskydd i Irak och inte heller redogjorde utredaren för hur Migrationsverket såg på den irakiska statens vilja och förmåga att skydda den sökande.¹⁶⁰

I en utredning med en statslös kvinna, som lämnade ursprungslandet med sin mor som barn, och som sedan bott som statslös i ett grannland, är det flera omständigheter om den sökandes familj och bakgrund som inte följdes upp:

S: Min far var en av ledarna för Xs [söks folkgrupp] frihetskamp. När min far avled tog XX min storebror från oss. Min mamma kände oron att de skulle ta mig från henne också och därför flyttade vi också.

U: Vad hade du för status i X [söks ursprungsland]?

[Utredaren återkommer sedan inte till den sökandes fars politiska verksamhet i XX och vad hans verksamhet eventuellt har haft för konsekvenser för den sökande].

[...]

U: Är du personligen hotad av någon i X [söks ursprungsland] ?

S: Inte direkt från staten men när jag föddes kunde jag inte registrera mig eftersom man inte skulle ha mer än två barn och jag blev statslös. När min man skjutits försökte de hitta en disc eller chip och gjorde husrannsakan i hemmet. Vi blev livrädda.

[...]

Den sökande berättar att maken hade politiska möten och samlade in pengar. Sök hjälpte även till att samla in pengar från affärsmän. Hon nämner att hon inte känner till mycket om hennes mans politiska aktiviteter, men ibland hade de möten hemma hos sök make några problem eller mottagit några hot innan han mördades förra året? Utredaren frågar endast:

U: Finns det några handlingar som styrker dina påståenden om makens aktiviteter inom organisationen?¹⁶¹

¹⁶⁰ Utredning nr 47 (avslag).

¹⁶¹ Utredning nr 19 (avslag).

Det framkom att den sökandes far avlidit, men det förblir oklart om han dog en naturlig död eller om han dödades. Det är vidare oklart varför den sökandes bror togs ifrån familjen av staten. Det behövs också mer information om den sökandes makes politiska verksamhet, vad mötena som hölls hemma hos den sökande handlade om, vilka man samlade in pengar från och till vilken verksamhet, och om den sökandes egna politiska uppfattningar.

Exemplen ovan har främst behandlat utredningar med somaliska och irakiska asylsökanden, men utredningsprinciperna är naturligtvis relevanta och applicerbara även i andra ärenden.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att Migrationsverket utvecklar en utredningsmall för att assistera utredarna att strukturera utredningarna på så sätt att alla omständigheter som skall utredas i asylutredningen faktiskt tas fram och beaktas i asylprövningen. Utredningsmallen bör innehålla lämpliga frågor som syftar till att täcka de relevanta delarna av ansökan. Den sökande skall ges tillfälle att bemöta identifierade motsägelser eller orimliga uppgifter.¹⁶²
- UNHCR rekommenderar att utredarna har landspecialisering för att ha den kompetens som krävs för att följa upp och utreda samtliga omständigheter i det enskilda ärendet.

2.4.3 Särskilt om utredning av tidigare förföljelse, tortyr och annan skyddsgrundande behandling

Tillämpliga riktlinjer

Utredningen syftar till få fram relevanta fakta. Uppgifter om att den sökande tidigare har varit utsatt för förföljelse eller andra allvarliga kränkningar är väsentlig för bedömningen av framtida förföljelse eller skada. Regleringen av fastställandet av tidigare utsatthet för förföljelse, tortyr och annan grym och omänsklig och förnedrande behandling baseras på bestämmelser i flyktingkonventionen, artikel 3 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, samt i skyddsgrundsdirektivet artikel 4.3 b och 4.4. Stater är enligt internationell rätt skyldiga att utreda misstänkta fall av tortyr.

¹⁶² UNHCR, *Improving Asylum Procedures Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Key Findings and Recommendations on Credibility and Country of Origin Information*, mars 2010, s. 40.

The international instruments cited above established certain obligations that States must respect to ensure protection against torture. These include:

(h) Ensuring that the competent authorities undertake a prompt and impartial investigation, whenever there are reasonable grounds to believe that torture has been committed (art. 12 of the Convention against Torture, principles 33 and 34 of the Body of Principles on Detention, art. 9 of the Declaration on the Protection against Torture).¹⁶³

Av skyddsgrundsdirektivet framgår att:

de relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada ska beaktas.¹⁶⁴

Europadomstolen har i sin rättspraxis funnit att utredningsbördan skiftar till staten då den sökande lämnat trovärdiga uppgifter om tidigare utsatthet för tortyr eller omänsklig behandling:

While the burden of proof, in principle, rests on the applicant, the Court disagrees with the Government's view that it was incumbent upon him to produce such expert opinion. In cases such as the present one, the State has a duty to ascertain all relevant facts, particularly in circumstances where there is a strong indication that an applicant's injuries may have been caused by torture [...] that the onus rests with the State to dispel any doubts about the risk of his being subjected again to treatment contrary to Article 3 in the event that his expulsion proceeds.¹⁶⁵

Även FN:s tortyrkommitté menar att bevisbördan flyttas från den sökande till staten i de fall den sökande har ansträngt sig och lämnat detaljerade uppgifter till stöd för sin ansökan.¹⁶⁶

Den särskilda information som man bör få fram när sökanden åberopar att han eller hon har varit utsatt för tortyr inkluderar omständigheterna som ledde till den åberopade tortyren, inklusive gripandet och eller bortförandet, en beskrivning av vad tortyren innefattade ungefärliga datum och tider för den åberopade tortyren, beskrivning av förövarna, både de som var involverade i gripandet och i tortyren, samt en beskriv-

¹⁶³ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol*, New York and Geneva, 2004, par. 10 (h).

¹⁶⁴ Artikel 4.3b skyddsgrundsdirektivet.

¹⁶⁵ Europadomstolen, *R.C. v. Sweden*, Application no. 41827/07, 9 mars 2010, par. 53, 55.

¹⁶⁶ Se bl.a. *A.S v. Sweden*, CAT/C/25/D/149/1999, par. 8.6.

ning av de eventuella skador som tortyren åsamkade och en beskrivning av de redskap och vapen och/eller andra metoder som förövarna använde.¹⁶⁷

Vid utredning av omständigheter rörande tortyr måste det tas i beaktande att svaren mycket väl kan vara motstridiga och/eller oprecisa, eller komma först senare på grund av traumats effekter. Vid utredning av tidigare tortyr och annat fysiskt och sexuellt våld måste utredaren vara försiktig, och vid vissa tillfällen kan det vara bättre om samtalet förs i ett sammanhang där sökande känner sig trygg, t.ex. av biträdet eller med en professionell behandlare. Förutom den sökandes egen berättelse och eventuella uppvisande av kroppsskador är medicinsk dokumentation och annan eventuell skriftlig bevisning av stort värde.¹⁶⁸

UNHCR:s observationer

Omkring hälften av de asylsökande (ca 48 %) i de observerade utredningarna åberopade att de hade varit utsatta för tortyr, och/eller fysiskt eller sexuellt våld. Många av dessa asylsökanden uppvisade kroppsliga skador, tydliga tecken på traumatisering och flera av dem bad explicit om medicinsk utredning av tortyrskadorna och om hälso- och sjukvård. Trots att Migrationsverket har ett utvidgat utredningsansvar i ärenden som rör tortyr noterade UNHCR att Migrationsverket i flera fall inte utredde uppgifterna om tortyr tillräckligt.

I de utredningar UNHCR observerade med iranska asylsökande åberopade flertalet att de hade varit utsatta för tortyr, inklusive sexuell tortyr och våldtäkt. Endast en av de iranska sökande beviljades flyktingstatus och ingen beviljades skydd på grund av risk för framtida tortyr. I flera fall börjar de sökande berätta om tidigare utsatthet för tortyr utan att utredaren ställer relevanta följdfrågor:

Utredning med man som uppger att han har varit politisk aktiv. Den sökande uppger att på grund av deltagande i oppositionell verksamhet har han gripits av myndigheterna vid flera tillfällen.

U: Hur gick det till när du släpptes?

S: På samma sätt som de hade gripit mig. De satte mig i en bil och lämnade mig på en avlägsen plats. De hade brutit armen på mig [den sökande visar upp armen och säger att armen fortfarande är skadad] och jag hade sår på huvudet. Armen hade gått av, jag hade tagit en träbit och lindat den. Sedan kastade de ut mig. [...]

¹⁶⁷ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol*, New York and Geneva, 2004, par. 99 (i-x).

¹⁶⁸ Se bl.a. Wikrén, Gerhard; Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2010, s. 187.

U: Fick du någon dom mot dig?

S: Nej

U: Sa de något i samband med att de släppte dig, varför de släppte dig?

S: Jag frågade dem varför de tagit mig, de sa att jag var stor i mun och att eftersom jag tjänat pengar kunde jag prata hur jag ville. Det här är något som iranska regeringen använder sig av om någon pratar för mycket. Då ska de ge honom en läxa eller döda honom eller ge läxa som är avskräckande för andra.

[...]

Är det något du vill tillägga gällande ditt ärende innan vi avslutar?

S: Jag kan säga att genom dessa utredningar har jag inte känt att jag har fått berätta fritt från mitt hjärta.

U: Jag förstår att det är mycket som du kan berätta, men är det något speciellt i ditt ärende som du ej har kunnat framföra?

S: [...] Jag menar att det som hände mig under min fängelsevistelse, den tortyr, jag har inte kunnat berätta om detaljerna. [...]¹⁶⁹

Utredaren ställer inga andra frågor om den behandling som den sökande åberopar att han har varit utsatt för.¹⁷⁰

Migrationsverket skall se till att relevanta omständigheter beaktas, detta gäller i synnerhet när det finns uppgifter om att den sökande har varit utsatt för tortyr, och vid allvarliga indikationer om tidigare tortyr övergår bevisbördan till myndigheten att motbevisa förekomsten av tortyr.

Migrationsverket införskaffade endast en tortyrutredning i ett av de observerade ärendena. I det fallet hade den sökande redan innan utredningen haft kontakt med läkare. Detta ärende rörde en manlig sökande som, enligt information från det offentliga biträdet, tidigare hade varit fängslad och utsatt för tortyr. Mannen åberopade att han vid ett återsändande skulle riskera att gripas och utsättas för tortyr igen. Utredningen var tillfredsställande i det att alla väsentlig information om tidigare tortyr kom fram:

¹⁶⁹ I tidigare asylutredning uppgav den sökande följande om fängelsetiden ”Jag väntade på döden under den tiden jag var där. Medan jag satt där försvarslös med en svart säck över mitt ansikte och bakbundna händer kunde jag bli dödad. Nu efter det har gått X månader har jag ont i näsan. Än i dag har jag ont i ryggen på grund av de slag jag fick ta emot. Jag har svårt att gå eller sitta någon längre tid. Sedan togs jag till förhör.”

¹⁷⁰ Utredning nr 21. Den sökandes asylansökan avslås. I beslutet nämns att den sökande åberopar att han har varit gripen vid X [antal] tillfällen, men beslutet anger inte att den sökande åberopar att han tidigare har varit utsatt för tortyr. Beslutet motiveras med att det finns trovärdighetsbrister och beslutsfattaren drar slutsatsen att ”Sammantaget finner Migrationsverket att du inte har gjort sannolikt att löper en konkret och personlig risk att vid ett återvändande förföljas eller drabbas av annan sådan skyddsgrundande behandling som avses i utlänningslagen”.

U: Hur skulle du vilja bevilja ditt hälsotillstånd idag?

S: Jag vill gärna betona att jag har genomgått tortyr i XX månader. Jag har fortfarande märken på min kropp på grund av det. De har till exempel slagit mig i pannan. På grund av det har jag näsblod. Jag har också förlorat många tänder. På grund av miss-handeln jag utsattes för har jag problem med njurarna nu. En tortyrmetod var att de satte på mig hörlurar med fruktansvärt högt maskinljud. Jag har två svullnader i huvudet som jag tror beror på det. Jag sökte läkare för det. Han kunde inte hjälpa mig, utan remitterade mig till en psykiater. Jag har fortfarande den kontakten. Jag har skräcken och ångesten kvar inom mig på grund av tortyren. Jag har också mardrömmar. Rädslan och ångesten finns inom mig. Jag kan också nämna att journalhandlingarna från min kontakt med psykiatrik [...] har lämnats till Migrationsverket [...]. I Sverige blev jag [...] inlagd några gånger på grund av detta. [...]

U: Vad gäller kallelsen till X?

S: Tortyrskador. Jag har fått förtur, men inget datum.

U: Vi måste ha in läkarintyg om vi ska kunna bedöma ditt hälsotillstånd i ett beslut och det måste vara ett ganska nytt intyg.

Biträdet: Redan X undersökte X dig. Det intyget har vi ingivit. Där står på sidan två att patienten har utvecklat PTSD både fysiskt och psykiskt samt kronisk smärtproblematik. I X ligger ett av centra för tortyrskadade. De har högt söktryck men är mycket duktiga på tortyrutredningar. Den kallelse du har fått är därför viktig. Den ska vi kopiera och inge till Migrationsverket. Våra papper om din hälsa är lite gamla. Därför är den nya kallelsen intressant.¹⁷¹

I genomgången av de 200 skriftliga besluten noterade UNHCR att Migrationsverket inte införskaffade tortyrutredning i något av ärendena. En enhetschef svarade på frågan om rutiner för medicinska intyg när tidigare tortyr åberopas:

Det är bra om biträdet tar ett större ansvar där. Vi kan ju hänvisa till vårdcentralen. Men många människor har svårt att prata om dessa saker. Men visst sedan är man ju rädd att släppa iväg ärendet för intyg eller ytterligare utredning för att det blir en tidsförlust.¹⁷²

Samtidigt berättar ett offentligt biträde med lång erfarenhet av asylärenden:

Jag plockar inte in egna tortyrutredningar nu för tiden. Det är en kostnadsfråga.¹⁷³

¹⁷¹ Utredning nr 31 (avslag).

¹⁷² Enhetschef nr 1.

¹⁷³ Biträde nr 4.

UNHCR:s rekommendationer

- Migrationsverket bör ge information till de asylsökande om vikten av att berätta om tidigare kränkningar redan vid den första kontakten, företrädesvis då man går igenom processen och vad som krävs för att få uppehållstillstånd som skyddsbehövande.
- Migrationsverket behöver tydligare riktlinjer om utredningsansvar vid tidigare kränkningar, samt vägledning om hur långt utredningsansvaret sträcker sig och i vilka situationer utredningen måste fortgå för att samtliga omständigheter ska anses ha kommit fram.
- Om det finns indikation om tidigare tortyr åligger det Migrationsverket att utreda uppgifterna. Tortyrutredning måste begäras om det finns misstanke om att sökanden har utsatts för tortyr, om inte Migrationsverket godtar den sökandes uppgifter.
- Tortyr- och traumaöverlevare i behov av vård skall ges hänvisning till rehabilitering och annan hälso- och sjukvård.
- UNHCR anser att det finns behov av utbildning om tortyr, inklusive om könsrelaterat våld, samt om tortyrens orsaker och psykiska och fysiska konsekvenser.

2.4.4 Utredning av trovärdighetsaspekter

Tillämpliga riktlinjer

Den sökande skall ge en sammanhängande berättelse som inte innehåller motstridiga fakta. UNHCR:s handbok anger att utredaren ska identifiera och klargöra vad som framstår som motsägelser under utredningen:

[...] Utredaren kan emellertid bli tvungen att genomföra ytterligare en intervju för att klara ut vad som kan framstå som motsägelser samt finna förklaringar till felaktiga påståenden och underlåtenhet att uppges väsentliga sakförhållanden.¹⁷⁴

Det finns många skäl till att uppgifter kan te sig motstridiga som inte härrör sig till huruvida uppgifterna faktiskt stämmer eller ej. När motsägelsefulla uppgifter kommer fram, inklusive uppgifter som rör landinformation, måste den sökande få tillfälle att bemöta och förklara eventuella motsägelser eller vagheter i utsagan.¹⁷⁵ Det är ett abso-

¹⁷⁴ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 199.

¹⁷⁵ UNHCR, *Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism Project in the Central and Eastern sub-region*, ASQAEM Final report, februari 2010, s. 45.

lut krav att utredaren ger den asylsökande tillfälle att kommentera de uppgifter som anses vara motstridiga eller orimliga. Denna utfrågning måste göras på ett skickligt sätt för att undvika att det förtroendefulla klimatet bryts. Det som uppfattas som motsägelser eller motstridigheter kan ha enkla förklaringar i form av kulturella skillnader, felaktigheter i tolkningen eller rena missförstånd.¹⁷⁶ Missförstånden kan härröras ifrån kommunikationen mellan utredaren och den sökande eller den sökande och tolken och de kan bero på många skäl som språkliga, kulturella eller på grund av slarv och tvetydighet i frågorna.

Att den sökande skall ge en sammanhängande berättelse måste förstås utifrån att människors förmåga att minnas och uttrycka sig verbalt varierar, och att personer som varit utsatta för trauma till följd av till exempel tortyr inkl. könsrelaterat våld, och eller lider av psykiska men på grund av tidigare trauma, har en nedsatt förmåga att minnas samt att kronologiskt och detaljerat återge tidigare händelser. Oförmåga att minnas alla detaljer och minnesluckor är vanligt förekommande hos personer som har varit utsatta för förföljelse.¹⁷⁷

Man bör också ha i åtanke att personer som utsatts för till exempel könsrelaterat våld ofta känner skam och skuld för det inträffade och/eller kan frukta repressalier, vilket också påverkar möjligheten att berätta alls, eller att berätta omedelbart och fullständigt om erfarenheter och fruktan för förföljelse.¹⁷⁸ Man måste även ta hänsyn till att HBT-personer kan särskilda svårigheter att, på grund av exempelvis skamkänslor och tabun, berätta om sin sexuella läggning och/eller könsidentitet.¹⁷⁹

UNHCR anser att om den asylsökande inte ges tillfälle att förklara motsägelsefulla uppgifter eller andra trovärdighetsbrister, skall beslutsfattaren inte hålla dessa omständigheter mot den sökande i beslutet.¹⁸⁰ Den sökande skall informeras om ytterligare bevisning efterfrågas, och om denne inte har möjlighet att inkomma med den efterfrågade bevisningen ges tillfälle att förklara skälen till detta.

¹⁷⁶ Ibid. s. 90.

¹⁷⁷ UNHCR:s handbok, par. 198; UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/01, 7 maj 2002, par. III.35.

¹⁷⁸ Se t.ex. UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/02/01, 7 maj 2002, par. III.35; Prop. 2005/06:6 s. 29.

¹⁷⁹ UNHCR, *UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relation to Sexual Orientation and Gender Identity*, 21 november 2008, par. II.E. 38; Prop. 2005/06:6 s. 29.

¹⁸⁰ UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination*, s. 4-10.

Utlänningslagen tydliggör på liknande sätt att den asylsökande skall ges tillfälle att kommentera uppgifterna i ärendet. De omständigheter som ska klarläggas skall noggrant utredas under den muntliga utredningen, och den asylsökande skall ges tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de åberopade omständigheterna inklusive om landinformation som tillförs ärendet.¹⁸¹ Om det saknas uppgifter eller bevisning i asylutredningen skall den sökande informeras om hur dennes talan ska kompletteras.¹⁸² 17 § förvaltningslagen påbjuder att den sökande måste ges tillfälle att yttra sig om det som tillförs ärendet. Även 18 § förvaltningsprocesslagen föreskriver att part skall ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och ha tillfälle att yttra sig över det.

Utlänningslagen är något mer omfattande i sin formulering: ”Utlänningen skall få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet”.¹⁸³ Men, som Migrationsverket konstaterar, grundar sig denna reglering om rättsprinciperna om partsinsyn och kommunikationsprincipen; ”att ingen ska dömas ohörd” och att det på så vis blir ”lättare för myndigheten att kontrollera att uppgifterna är korrekta och fullständiga”.¹⁸⁴

UNHCR:s observationer

Utredning, identifiering och kommunicering av trovärdighetsbrister är en av de svårare uppgifterna i asylutredningen. Många gånger är det nödvändigt att kalla till en kompletterande utredning när trovärdighetsbrister identifierats. UNHCR fann en allmän brist beträffande kommuniceringen av uppgifter som talade mot trovärdigheten i den sökandes asylskäl. Flera gånger noterade UNHCR att invändningar rörande trovärdigheten framkom först i besluten. Exempelvis vid en muntlig utredning med en iransk asylsökande, åberopade den sökande att han släppts från fängelset efter att hans familj hade betalat mutor och haft kontakt med högt uppsatta personer, men också på grund av att han var sjuk och i behov av sjukvård. Utredaren ställde inte några frågor om möjligheten att få sjukvård i fängelset och hon utredde inte på annat sätt hur det var möjligt att sökanden släpptes på grund av ohälsa. Av beslutet framgår att:

¹⁸¹ Utlänningslag (2005:716), kap. 13 § 3; MIG 2006:7.

¹⁸² Se bl.a. Wikrén, Gerhard; Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, nionde upplagan, 2010, s. 181.

¹⁸³ 13 kap. 3 § UtL.

¹⁸⁴ Migrationsverket, *Styrsignal – Kommunicering av landinformation mm*, 2009-06-02, s. 4.

Även när det gäller omständigheterna kring frisläppandet av dig när du var gripen i X finner Migrationsverket att du lämnar oklara uppgifter... [Vid den första utredningen] nämner du inget om att du skulle tillbaka till fängelset utan uppger att din far och din bror betalade en stor summa i borgen för att du skulle bli frisläppt så att du kunde få tillgång till medicinsk vård. Vid den muntliga kompletteringen den X har du även tillfrågats om vad det innebar att din far betalade borgen. Du säger då att de fick ut dig från fängelset på grund av dina hälsoskäl men inte heller här nämner du något om att du hade permission. Det är först vid den muntliga utredningen X som du uppger att du fick permission i X dagar från fängelset för att få vård och att du sedan skulle tillbaka. Migrationsverket finner det anmärkningsvärt att X [myndigheten] skulle ge dig permission för att få läkarvård för X [sökts sjukdom]. Sådan vård torde gå att få i fängelset.¹⁸⁵

I det här ärendet hade den sökande inte fått frågor om vilka villkor som angavs vid frisläppandet i de tidigare utredningarna, och vid den sista utredningen, då han uppger att han skulle vara tillbaka i fängelset, angav inte utredaren att denna uppgift bedömdes vara motstridig i förhållande till de tidigare muntliga uppgifterna.

För att en utsaga skall bedömas vara trovärdig krävs det att uppgifterna är sammanhängande och ej motstridiga, rimliga och inte strider mot allmänt kända fakta. Stämmer detta har den sökande uppfyllt sin bevisbörda och hon eller han ska ges bevislättnad för de eventuella uppgifter som inte har gått att styrka eller göra sannolika. UNHCR noterade att medan vissa utredare var mycket skickliga på att hantera motsägelsefulla uppgifter, behöver andra ytterligare utbildning inom detta område.

I flera av de observerade utredningarna noterade UNHCR att Migrationsverket inte presenterade den landinformation som låg till grund för skyddsbedömningen eller de uppgifter som ansågs tala emot den sökandes utsaga. Tvärtom framkom det som Migrationsverket uppfattat som trovärdighetsbrister först i beslutet. Från exempelvis en utredning med en kristen irakisk man, i beslutet framgår att Migrationsverket uppfattade att den sökandes berättelse var ”vag och diffus”, vilket inte framkom under utredningen.¹⁸⁶

UNHCR:s rekommendationer

- De omständigheter som talar emot den sökandes uppgifter måste presenteras för den sökande så att denne har möjlighet att kommentera och eventuellt förklara den uppfattade trovärdighetsbristen.

¹⁸⁵ Utredning nr. 21 (avslag).

¹⁸⁶ Utredning nr 48 (avslag).

- All landinformation som Migrationsverket använder i bedömningen av den sökandes skyddsbehov måste kommuniceras till den sökande för att den sökande och hans eller hennes biträde, i det fall det finns ett, ska ha möjlighet att bemöta den.

2.4.5 Utredning av identitet och hemvist

Tillämpliga riktlinjer

Fastställandet av fakta rörande den sökandes identitet och tidigare hemvist är grundläggande i utredningen. Med identitet menas i första hand fullständigt namn, födelsedata och födelseort. Vid prövningen av skyddsbehov är även den sökandes medborgarskap, etnicitet och hemvist av stor betydelse. Av EU:s skyddsgrundsdirektiv framgår att den sökande skall, att så snart som möjligt, presentera alla de uppgifter och handlingar som denne förfogar över som rör identitet och tidigare hemvist. Direktivet specificerar vilka uppgifter det rör sig om; den sökandes ålder, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland (länder) och ort(er) och identitetshandlingar.¹⁸⁷

Identiteten klarläggs i första hand genom ID-handlingar, om det finns sådana. Men, som det konstateras i UNHCR:s handbok och not om bevisfrågor, saknar asylsökande många gånger ID-dokument:

I flertalet fall har en sökande som flyr undan förföljelse endast med sig det allra nödvändigaste och saknar ofta identitetshandlingar.¹⁸⁸

In particular, it should be recognised that, often, asylum-seekers would have fled without their personal documents.¹⁸⁹

UNHCR anser att den asylsökande bör informeras om vikten av att styrka sin identitet och uppmanas att inlämna identitetshandlingar och andra handlingar som kan medverka till att styrka identiteten. Om den sökande inte har några identitetshandlingar, eller endast vissa handlingar, skall den sökande ges tillfälle att förklara skälen till avsaknaden av sådana handlingar. De handlingar som lämnas in skall vara föremål för sedvanlig bevisprövning och eventuell teknisk utredning. Om man vid utredningen finner att handlingens bevisvärde är lågt, eller att det rör sig om en falsk eller manipulerad handling eller andra invändningar mot handlingen, t.ex. angående hur den

¹⁸⁷ Artikel 4.1-2 skyddsgrundsdirektivet.

¹⁸⁸ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 196.

¹⁸⁹ UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 dec, 1998, par. 10.

sökande införskaffade handlingen, måste den sökande informeras och ges möjlighet att kommentera utredningens slutsatser. De Globala Konsultationerna bekräftade att:

[...] refugees may need to resort to illegal means to flee, which should not result in them being subject to penalties, where they meet the process requirements of Article 31(1) of the 1951 Convention. A lack of appropriate documentation or the use of false documents does not alone render a claim abusive or fraudulent and should not be used to deny access to a procedure, since any presumption of abuse needs to be examined to determine its validity.¹⁹⁰

UNHCR anser att avsaknad av ID-handlingar eller användning av falska ID-dokument inte i sig innebär att asylansökan är ogrundad. Det som initialt kan verka som att den asylsökande vägrar att samarbeta med myndigheterna kan visa sig ha sin grund i andra omständigheter, såsom kommunikationssvårigheter, stress, utmattnings eller rädsla.¹⁹¹ Asylsökande som vägrar att samarbeta för att fastställa sin identitet och/eller den sökanden som vägrar att lämna information rörande sin asylansökan trots myndigheternas upprepade försök, underminerar därmed sin trovärdighet betänkligt.¹⁹²

Om den sökande inte kan styrka eller göra sin identitet sannolik genom identitetshandlingar finns andra metoder för att utreda dennes identitet och hemvist, främst genom muntlig utredning, kunskapstest och/eller språkanalys. UNHCR anser att kunskapstest bör tillämpas med stor försiktighet och att frågorna bör anpassas till den sökandes bakgrund och profil, samt att utredaren måste ha god kännedom om sakområdet för att kunna ställa relevanta frågor.

Migrationsöverdomstolen har i ett antal avgöranden diskuterat frågor rörande utredning och bedömning av identitet och hemvist.¹⁹³ Migrationsöverdomstolen framhåller att det initialt skall prövas huruvida den sökande har gjort sin identitet och hemvist sannolik för att därefter bestämma mot vilket eller vilka land som asylprövningen ska ske mot.¹⁹⁴ Fastställande av den sökandes identitet kan ha avgörande betydelse för den fortsatta prövningen av skyddsskäl. Av Migrationsöverdomstolens avgörande framgår att:

¹⁹⁰ UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12:36, par. 35.

¹⁹¹ Ibid. par. 36.

¹⁹² Ibid. Par. 36.

¹⁹³ MIG 2007:8, MIG 2007:12, UM 1119-06.

¹⁹⁴ MIG 2007:12.

Det ligger i sakens natur att den som beslagtagits med att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet kan få svårt att göra sin berättelse trovärdig så länge det allttjämt kvarstår frågetecken kring vem den asylsökande är och dennes ursprung [...]

Trots att det numera är klarlagt att NN lämnat oriktiga uppgifter måste en helhetsbedömning av hans berättelse ändå göras, eftersom osanna påståenden och falska handlingar i sig inte är tillräckliga för att vägra uppehållstillstånd [...]¹⁹⁵

Migrationsverket använder sig ofta av språkanalyser för att fastställa hemvist. Användandet av språkanalyser i asylprövningen utvecklades först i Sverige och i Schweiz under 1990-talet och har sedan dess anammats av ett flertal EU-länder.¹⁹⁶ Språkanalyser används i asylprövningen i Norge, Danmark, Nederländerna, Tyskland, Schweiz samt Storbritannien. I vissa EU-länder, som t.ex. Storbritannien, ges den asylsökande möjlighet att inkomma med kompletterande språkanalys som motbevisning. Detta är ett förfarande som inte används i asylprövningen i Sverige. På en rad andra punkter skiljer sig användandet av språkanalyser sig åt mellan olika EU-länder.

Att bedöma en persons ursprung utifrån dennes språk anses vara en mycket komplex uppgift och det råder stor oenighet bland lingvister och andra bedömare om hur tillförlitliga språkanalyserna som görs inom asylprövningen är.¹⁹⁷ Men trots detta, och trots en ökad användning av språkanalyser och mål om harmonisering av asylprövningen inom EU, saknas rättslig vägledning rörande användningen av språkanalyser. Däremot har en rad forskare och akademiker inom ämnesområdena språk och sociolingvistik sammanställt riktlinjer för användandet av språkanalyser i asylprövningen (2004-års riktlinjer).¹⁹⁸ Dessa riktlinjer har ingen rättslig status men flera av rekommendationerna anses av UNHCR vara centrala för att uppnå ett enhetligt och rättssäkert användande av språkanalyser i asylprövningen. Enligt dessa riktlinjer kan tillförlitliga språkanalyser endast göras av personer som har den rätta ämneskompetensen; dels en akademisk examen inom lingvistik och dels uppdaterad kunskap om det lokala språkanvändandet:

¹⁹⁵ Ibid. s. 13.

¹⁹⁶ Cambier-Langeveld, Tina, *The International Journal of Speech, Language and the Law*, "The role of linguistics and native speakers in language analysis for the determination of speaker origin", Vol 17.1, 2010, s. 67-03.

¹⁹⁷ Tax, Blanche, "The use of expert evidence in asylum procedures by EU Member States – the case for harmonized procedural safeguards", opublicerad artikel.

¹⁹⁸ University of Birmingham Press, *Speech, Language and the Law 11 (2)*, "Guidelines for the use of language analysis in relation to questions of national origin in refugee cases", juni 2004.

Judgments about the relationship between language and regional identity should be made only by qualified linguistics with recognized and up-to-date expertise, both in linguistics and in the language in question, including how this language differs from neighbouring varieties.¹⁹⁹

Analytikern skall, enligt riktlinjerna, ha kunskap om sociolingvistiska problem med språk-mixande, om språkförändringar, om språkolikheter när en person har bott på många platser samt om eventuell påverkan av intervjuarens dialekt på den sökandes uttal/språkval. Det är också många gånger svårt att särskilja en individs språkliga hemvist i en flyktingsituation då individen har påverkats av språkbruk från olika håll.

Riktlinjerna föreskriver att språkanalytikern bör nämnas vid namn och att dennes meritförteckning bör finnas tillgänglig vid beaktandet av språkanalysens bevisvärde. Migrationsöverdomstolen angav i ett avgörande från 2007 att en språkanalys där analytikerns namn och kompetens inte anges endast har ett marginellt bevisvärde. Domstolen resonerade att om ingen kvalitetskontroll kan göras av analytikerns kvalifikationer och förutsättningar för att utföra en tillförlitlig språkanalys kan denna typ av anonym språkanalys inte sägas uppfylla ”rimliga krav på rättssäkerhet”.²⁰⁰

Enligt 2004-års riktlinjer skall den sökande inledningsvis informeras om syftet med språkanalysen. I språkanalysrapporten ska metoderna för språkanalysen, den lingvistiska bevisning som ligger till grund för slutsatserna och eventuella svårigheter att dra slutsatser kring ursprungsbestämning, noggrant beskrivas, t.ex. skall tolkens dialekt anges då den kan ha betydelse för den sökandes anpassning av sitt uttal.

Språkanalyser skall ses som en typ av bevisning som skall beaktas tillsammans med övriga omständigheter i ärendet. De skall alltså inte användas som den enda bevisningen när en persons ursprung bedöms. Migrationsverket utfärdade interna riktlinjer för språkanalys i december 2009.²⁰¹

UNHCR:s observationer

I samband med registreringen av asylansökan får den sökande frågor rörande sin identitet, medborgarskap och tidigare hemvist. Den sökande ombeds att lämna in identitetshandlingar. Migrationsverket undersöker huruvida de inlämnade handlingarna styrker den sökandes identitet. I första hand granskas ID-handlingarnas utseende och

¹⁹⁹ Ibid. s. 2.

²⁰⁰ UM 583-06, s. 7.

²⁰¹ Migrationsverket, *Angående prövning av identitet och hemvist i asylärenden – särskilt rörande frågor om kunskapskontroller och språkanalyser*, 2009-12-08, VCI 1/2009.

kvalitet utifrån tillgänglig information i Lifos, och, i vissa fall granskar Migrationsverkets ID-enhet dokumenten för äkthetskontroll. Därefter åläggs asylsökande över 14 år att lämna fingeravtryck i enlighet med EU:s direktiv.²⁰² Har den sökande inte tillgång till ID-dokument vid ansökningstillfället uppmanas denne att försöka få tillgång till dessa på annat sätt. Andra ID-handlingar som körkort, betyg och andra personliga handlingar, kan bedömas tillsammans med den sökandes egna uppgifter om ID-handlingar saknas.

Om den sökande inte kan göra sin identitet sannolik genom ID-handlingar eller annan skriftlig bevisning genomför Migrationsverket annan utredning rörande den sökandes identitet och hemvist. Denna studie har analyserat användningen av realitest och språkanalyser i fastställandet av fakta rörande identitet och hemvist. I de observerade utredningarna med sökanden från Somalia fanns t.ex. inga identitetshandlingar, utan utredarna använde sig istället av kunskapsfrågor om Somalia och om den sökandes hemort, och språkanalyser.

UNHCR kan konstatera att det är en svår uppgift att ställa anpassade och tillförlitliga realiafrågor för att utreda den sökandes hemvist, eftersom det ställer krav på utredarens kunskap om landinformation och utredaren måste anpassa frågorna till den sökandes förutsättningar. Dessutom måste denne ges tillfälle att kommentera eventuella motstridigheter och avvikelser från landinformationen. Många utredningar med somaliska sökanden fokuserar mer än hälften av utredningstiden på frågan om den sökandes hemvist, vilket är en oproportionellt mycket tid. UNHCR observerade vissa utredningar där utredarna med stor skicklighet lyckades ställa relevanta och anpassade frågor. UNHCR noterade dock att många av utredarna hade ett antal kunskapsfrågor rörande Mogadishu som verkade ställas till alla asylsökande istället för att utredningen anpassades till den sökandes bakgrund och förutsättningar:

Den sökande är en somalisk kvinna. Kvinna utreds av en manlig utredare och en manlig tolk. Den sökande åberopar att hon och hennes man har attackerats av Al Shabaab då de nekat att delta i Al Shabaabs väpnade kamp. Den sökande åberopar att hon och hennes familj kommer från Mogadishu. Migrationsverket börjar ställa frågor om de sökandes identitet. Därefter går utredaren in på frågor om hemvist.

Exempel på frågor som ställdes:
Har stadsdelen Madina även andra namn?

²⁰² Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen, 11 december 2000.

Kan du namnge något av de stora subdistrikten som finns i Wadajir?
Kan du namnge subdistrikten?
Kan du namne ytterligare subdistrikt?
Vet du vilka stadsdelar som avgränsar till Wadajir?
Vilka sjukhus finns i stadsdelen?
Hotell, finns det?
Kan du namne någon skola?
Vad mer kan du berätta om stadsdelen?
Vilka styrde i ditt område?
Vilka var det som stred?
Vilka är regeringen?²⁰³

Den sökande är en kvinna som sade att hon bott hela sitt liv i Mogadishu. Hon hade inte hade någon utbildning och hade inte yrkesarbetat utanför hemmet. Istället för att fråga henne om geografi och politik, kunde det ha varit lämpligt att ställa frågor om hennes familjs vardag och levnadssätt i Mogadishu. I det här ärendet bedömde inte Migrationsverket att hon hade gjort sin identitet sannolik på grund av att hon inte vistats i Mogadishu under en längre tid, men eftersom hennes dialekt starkt talar för att de är hemmahörande i Mogadishu prövades hennes ansökning ändå mot Mogadishu.

Migrationsverkets interna riktlinjer anger att språkanalyser *bör* genomföras då den sökandes hemvist inte är gjord sannolik genom de muntliga uppgifterna och annan bevisning, förutsatt att ”språkanalysen bedöms relevant och rimlig att utföra”.²⁰⁴

I studien av beslut ingick 54 ärenden med somaliska asylsökanden. I 18 av de 54 ärendena (33 %) genomfördes språkanalys. Resultaten från analysen av dessa språkanalyser visade att vissa prövningsenheter använde sig av språkanalys i samtliga somaliska ärenden, medan andra enheter inte använde sig av språkanalys i något ärende rörande somaliska sökanden. Underlaget är för litet för att dra några långtgående slutsatser av detta resultat, men det indikerar att användandet av språkanalyser görs i olika stor utsträckning.

I samtliga språkanalyser redovisades språkanalytikerns identitet i form av en kod i rapporten. UNHCR kunde notera att av de analyserade språkanalyserna hade åtta (44 %) genomförts av samma person. Endast i en av språkanalyserna redovisades inte

²⁰³ Uredning nr 49.

²⁰⁴ Migrationsverket, *Angående prövning av identitet och hemvist i asylärenden – särskilt rörande frågor om kunskapskontroller och språkanalyser*, 2009-12-08.

analytikerns kompetens. Av språkanalyserna framgick att analytikernas språkkompetens bestod i att de var födda och hade bott i Somalia, och vissa arbetar som tolkar. Samtliga språkanalytiker sades regelbundet tala somaliska genom kontakt med landsmän och att de redovisat mycket goda resultat i språkföretagets egna test.

Analyserna gjordes i ungefär hälften av fallen utifrån direktanalys och i resten genom inspelade språktester. Språkinspelningen varade 9-40 minuter. I samtliga utom en av språkanalyserna analyserades även de sökandes kännedom om Somalia och hemorten, så kallad realiakunskap. I flera av analysrapporterna angavs det att den sökande hade svarat rätt på alla realiafrågor, men att de sökande inte lämnat några djupgående uppgifter. I flera av dessa fall varade inspelningen endast 10-14 minuter och det är tveksamt vilka djupgående kunskaper som kan uppvisas under en så kort frågestund. UNHCR är tveksam till vissa av frågornas tillförlitlighet. Exempel på en fråga angående realiakunskap "Personen kan ej korrekt beskriva en majskolv, vilka är vanligt förekommande i södra Somalia men inte i landets norra delar".

Samtliga språkanalyser redovisade att resultaten från språkanalyserna var "högst sannolika", vilket är den högsta tillförlitlighetsgraden. I fyra av språkanalyserna (22 %) redovisades motstridiga resultat rörande den sökandes språkliga bakgrund, men slutsatsen var ändå "högst sannolik". I ett ärende svarade personen felaktigt på några frågor om Kismayo men huvudsakligen rätt på frågorna om realia kännedom. Senare i rapporten står det att den sökandes uttal är typiskt för norra Somalia trots att det inledningsvis står att den till största delen kan hänföras till södra. Sökanden bedömdes "högst sannolikt" komma från norra Somalia. Intervjun varade i 10 minuter. I ett annat ärende säger analytikern att: "Vederbörandes lexikologi är blandad av element från norra och södra Somalia. Personen visar mycket goda realiakunskaper avseende Afgooye som ligger i södra Somalia." Asylsökanden använde uttryck som befanns vara typiska i söder, medan uttalet var till övervägande del typiskt för norra Somalia och analytikern bedömer därför att den sökande högst sannolikt kommer från Somalia och att språkbruket främst kan hänföras till norra Somalia.

Resultaten från språkanalyserna får stor betydelse i Migrationsverkets bedömning av de sökandes hemvist. I 16 av de 18 ärendena bedömde Migrationsverket den sökandes hemvist i enlighet med resultatet från språkanalyserna. I nio av besluten (50 %) redovisades ingen annan utredning eller bevisning än språkanalyserna som skäl till Migrationsverkets bedömning av den sökandes ursprung. Det är därför avgörande att språkanalyserna har den tillförlitlighet som kan krävas, och att Migrationsverket använder sig av språkanalyserna på ett enhetligt sätt.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att Migrationsverkets interna riktlinjer utvecklas för att tydliggöra vad som krävs av språkanalytikerna både i form av formell kompetens och i form av aktuell kunskap.
- UNHCR anser inte att det är tillräckligt tillförlitligt att analytikerna har goda resultat i språkföretagets egna tester, snarare behövs en nationell standard och test rörande språkanalytikernas faktiska kunskap i att bedöma personers ursprung utifrån språkanalys.
- Resultaten från språkanalyserna måste bedömas med försiktighet då deras faktiska tillförlitlighet inte är säkerhetsställd. Resultaten från språkanalyserna bör därför inte användas som enda bevisning i bedömningen av de sökandes hemvist.

2.4.6 Utredningsmetodik

Den fysiska intervjumiljön

De flesta asylsökanden upplever asylutredningen som en mycket påfrestande situation och utredaren måste vara medveten om stressens och maktobalansens påverkan på den asylsökandes förmåga att uttrycka sig och berätta om skälen för sin skyddsansökan. Det är avgörande att utredaren skapar en förtroendeingivande och uppmuntran- de stämning under utredningen för att den sökande skall ha möjlighet att lägga fram asylskälen. En trygg och bekväm utredningsmiljö är en förutsättning för att den asyl- sökande ska kunna och våga berätta om sina asylskäl.²⁰⁵ Intervjumiljön ska vara av- skild med respekt för sekretessen och för den sökandes integritet, och alla typer av störande moment, som avbrott, telefonsamtal eller oljud bör undvikas i utredningssi- tuationen.²⁰⁶ Rummet som används för utredningen bör inredas på ett sådant sätt att det främjar samtal och minskar maktobalansen.²⁰⁷

Migrationsverket bekräftar i sina interna riktlinjer:

²⁰⁵ Se t.ex. UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 1 ”The Importance of the physical setting and your attitude”, 1995.

²⁰⁶ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 1 “The importance of the physical setting and your attitude”, 1995; Seminar for New Refugee Law Judges, *Questioning Techniques and the Assessment of Credibility*, s. 5-3-5-7, 2005.

²⁰⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1 A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 7 maj 2002, par., 36 iv.

Den fysiska intervjumiljön har stor betydelse för utredningskvaliteten. Detta gäller särskilt ärenden med känsliga ämnen och om sökanden har en svår och utsatt bakgrund. Utredningsrum och omgivning bör främja en förtroendefull, avspänd och öppen diskussion.²⁰⁸

UNHCR:s observationer

Alla observerade utredningar genomfördes i särskilda utredningsrum med avskildhet och respekt för den sökandes integritet och stördes aldrig av avbrott från utomstående, vilket UNHCR såg som mycket positivt.

De flesta av utredningsrummen är sparsamt inredda. Utredningsrummen är i regel endast möblerade med bord, stolar och dator. Väggarna är oftast kala utan tavlor. Fle- ra av utredningsrummen saknade fönster. Vissa utredningar genomfördes dock i utredarnas egna kontor. Dessa utredningsrum var möblerade på ett mindre formellt sätt ofta med bilder på väggarna, gardiner, växter osv. Dessa mer ombonade utredningsrum skapar en mer bekväm och välkomnande miljö.

Tid och användande av pauser

Det är viktigt att det finns tillräckligt med tid för att samtliga relevanta omständigheter skall kunna utredas. Den sökande skall ges möjlighet att berätta om asylskälen med egna ord och i egen takt, vilket kan vara tidskrävande. Det är emellertid viktigt att utredaren ställer frågorna på ett vänligt och tålmodigt sätt och att den sökande ges tid och tillfälle att så fritt som möjligt berätta om sina asylskäl.²⁰⁹

Asylutredningar är intellektuellt och känslomässigt ansträngande för alla parter men främst för den asylsökande. Pauser är därför en viktig del av asylutredningen och utredaren bör inledningsvis berätta om upplägget och möjligheten till pauser vid behov.²¹⁰ Det är betydelsefullt att miljön där den sökande tillbringar pausen upplevs som trygg och bekväm. Helst ska den asylsökande ha möjlighet att befinna sig i ett avskilt utrymme under pausen med respekt för den sökandes integritet, för att den sökande ska kunna samla sig och för att det inte ska kännas utelämnande.

UNHCR:s observationer

De flesta utredningar som UNHCR deltog i varade 2 - 2,5 timme. I de flesta asyl- ärenden genomförs numera endast en muntlig utredning. När tiden för den inledande informationen, tolkningen och paus dras ifrån utredningstiden blir det inte mycket

²⁰⁸ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 40.1, s. 14.

²⁰⁹ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, 1995, kap. 2 "Putting your questions".

²¹⁰ *Ibid.*, kap. 1 "Planning your time".

tid för den sökande att med egna ord och i egen takt berätta om asylskälen. Många gånger är inte detta tillräckligt med tid för att förtroende skall kunna etableras mellan den sökande och utredaren och för att samtliga omständigheter skall kunna klarläggas. UNHCR observerade att många utredningar fick tidsbrist och att utredarna verkade stressade. Flera gånger uppmanade utredaren de asylsökande att fatta sig kort. Detta hade en negativ inverkan på den sökandes möjlighet att redogöra för djupt personliga och smärtsamma händelser. Det är avgörande att den sökande känner att det finns tillräckligt med tid att berätta om händelserna och att utredaren inte stressar den sökande. Vid behov bör kompletterande utredning genomföras.

UNHCR noterade att de allra flesta utredningar hade en paus halvvägs genom utredningen, vilket var bra. Under pauserna är inte de asylsökande kvar i utredningsrummet, utan hänvisas till något annat utrymme. Då asylutredningarna är tröttsamma och många gånger känslomässigt krävande för de asylsökande är det betydelsefullt att ha ett lugnt och avskilt utrymme för paus. Det är viktigt för den sökande att kunna komma ut i ett bekvämt och avskilt utrymme och få möjlighet att återhämta sig innan utredningen fortsätter. Vissa enheter har inrett platsen där de sökande tar paus med bekväma soffor, bord och där det finns tidningar och möjlighet att ta en kopp te eller kaffe, vilket är mycket positivt för den sökande!

UNHCR observerade dock att vissa asylenheter saknade lämpliga utrymmen där de asylsökande kan uppehålla sig under pauserna. På vissa enheter hänvisas de asylsökande till korridorsutrymmen och på vissa enheter får de asylsökande sitta i de större väntrum utan möjlighet till avskildhet. UNHCR observerade bland annat en muntlig utredning där en kvinnlig asylsökande, som när det var dags för paus var mycket upprörd och sorgsen efter en tuff utredning, när hon leddes ut till ett väntrum fullt med folk. Den sökande kunde därför inte få den avskildhet och vila som hon var i behov av.²¹¹

Bemötande

UNHCR:s handbok beskriver den utsatta position som den asylsökande ofta befinner sig i:

Man bör ha i åtanke att en person som ansöker om flyktingstatus som regel befinner sig i en synnerligen sårbar situation. Han vistas i en främmande miljö och kan inte vid

²¹¹ Utredning nr 6.

framställningen av sin ansökan hos en främmande stats myndigheter, vilken ofta görs på ett främmande språk, ha svårigheter av både teknisk och psykologisk art.²¹²

Det är utredarens uppgift att vinna den sökandes förtroende och bistå den sökande att redogöra för skälen till asylansökan.²¹³ UNHCR:s riktlinjer anger att:

En person som på grund av sina upplevelser hyste fruktan för myndigheterna i hemlandet, kan fortfarande känna ängslan visavi varje annan myndighet. Han kan därför vara rädd för att tala öppet och ge en fullständig och precis redogörelse för sitt fall.²¹⁴

Utredaren måste beakta att asylsökande kan ha erfarenheter som gör att de har goda skäl att inte lita på tjänstemän. Detta gäller särskilt om utredningen hålls i nära anslutning till den asylsökandes ankomst.²¹⁵

Många asylsökande lider dessutom av ohälsa kopplat till flykten och våldet som förorsakat flykten. UNHCR:s handbok anger att det krävs särskild förståelse för den sökandes position för att kunna utreda flyktingskap:

Den bör vidare handläggas av kvalificerad personal som besitter erforderliga kunskaper och erfarenheter och som har förståelse för den sökandes särskilda svårigheter och behov.²¹⁶

Utredaren skall skapa ett klimat av förtroende och respekt så att den sökande får bästa möjligheten att lägga fram skälen för sin ansökan.²¹⁷ Utredaren ska ha ett respektfullt bemötande och vara uppmuntrande och lyhörd gentemot den asylsökande. Utredaren får aldrig använda sig av en dömande eller hotande attityd.²¹⁸ Migrationsverkets *Utlänningshandbok* anger att:

Eftersom den sökande redan kan uppleva att själva mötet med handläggaren är svårt, måste handläggaren skapa en stämning som underlättar för den sökande att berätta om tabubelagda och känsliga erfarenheter.²¹⁹

²¹² UNHCR:s handbok, sep 1996, par. 190.

²¹³ Ibid. par. 200.

²¹⁴ Ibid. par. 198.

²¹⁵ Hathaway, James C, *The Law of Refugee Status*, 1996, s. 85.

²¹⁶ UNHCR:s handbok, sep 1996, par. 190.

²¹⁷ UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination*, s. 4-8.

²¹⁸ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 1 "The importance of the physical setting and your attitude", 1995.

²¹⁹ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 40.1, (utan sidhänvisning).

En grundläggande del i bemötandet handlar om utredarens inställning gentemot den asylsökande. Utredaren bör ha en öppen och vänlig attityd för att kunna möjliggöra att den sökande skall kunna berätta om sina asylskäl. Om inställningen är den motsatta, att utredaren har en misstänkliggörande och dömande attityd mot den asylsökande, hindras den sökande från att berätta om sin fruktan och sina asylskäl. Utredaren måste under hela intervjun vara vaksam på tecken på missförstånd eller spändhet från den asylsökande och om det uppstår problem under asylutredningen är det dennes uppgift att lösa dessa.²²⁰

Den inledande delen i utredningen är grundläggande för att utredningen skall lyckas och det är därför viktigt att en god kontakt etableras med den sökande redan från början av utredningen.²²¹ Utredaren bör omedelbart visa för den asylsökande att hon eller han är där för att uppmärksam och neutralt lyssna till den asylsökandes berättelse.²²² Det också vara bra att erbjuda den sökande ett glas vatten, påminna denne om möjligheten att ta en paus och börja utredningen med några inledande öppnande frågor.²²³

UNHCR:s observationer

UNHCR kunde konstatera att flera utredare var skickliga på att etablera en god kontakt med de sökande. En beslutsfattare berättade om svårigheterna att etablera kontakt med den sökande:

Det är svårt att skapa ett förtroendeingivande klimat. Det är jättesvårt när man träffar någon så kort tid. Att få någon att berätta personliga saker som man kanske inte vill prata om... Jag försöker allmänt ha ett trevligt bemötande. Kanske jag frågar om resan. Idag pratade jag med en somalisk kvinna om vädret. Det är olika.²²⁴

UNHCR deltog i en utredning med en somalisk man där den manliga utredaren hälsade den sökande välkommen, samtidigt som han tittade på den sökande med ett öppet och vänligt kroppsspråk. Utredaren sade till sökanden att om det är något som är svårt att prata om eller om det är något som den sökande inte förstod skulle denne säga till. Utredaren fortsatte att ha ögonkontakt med den sökande under utredningen. Den sökande deltog aktivt i utredningen, satt framåtlutad och visade intresse av att

²²⁰ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2 "Maintaining the applicant's confidence", 1995.

²²¹ UNHCR, *Credibility Assessment, research Document*, 2002, s. 2.

²²² UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2, "Opening the interview", 1995.

²²³ UNHCR, *Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism Project in the Central and Eastern sub-region, ASQAEM Final report*, februari 2010, s. 11.

²²⁴ Beslutsfattare nr 5.

samarbeta under utredningens gång.²²⁵ Ett annat positivt exempel var en utredning med en irakisk man:

Den sökandes biträde är närvarande vid utredningen. Den kvinnliga utredaren har ett mycket bra bemötande. Utredaren börjar med att säga att hon känner till det som den sökande har sagt i tidigare utredning och genom biträdets inlägga. Den sökande verkar lättad. Utredaren vänder sig mot den sökande och har ögonkontakt med den sökande.

Utredaren säger att den sökande ska säga till om det är något han inte kommer ihåg, och om den sökande behöver en paus är det bara att säga till.

U: Jag vet att du har X [en sjukdom]. Hur är ditt hälsotillstånd idag?

Den sökande beskriver sin hälsosituation.

U: Jag vet att du har varit i kontakt med läkare i Sverige, har du inbokade tider framöver?

Den sökande berättar att han väntar på en kallelse.

U: Jag skulle vilja att ni kommer in med ett läkarintyg. Ditt biträde får hjälpa till.

Biträdet: Jag har varit i kontakt med sjukvården. Jag inkommer med intyg med inlägga.

Den sökande mår dåligt under utredningen. Han lutar sig framåt flertal gånger och visar att han har smärta. Utredaren är uppmärksam på den sökande och frågar om den sökande behöver en paus.²²⁶

Utredaren hade en respektfull attityd gentemot den sökande som signalerade att hon brydde sig om hur han mätte. Han samarbetade också bra med biträdet. Utredarens positiva bemötande ingav förtroende och gjorde att den sökande kunde koncentrera sig på att berätta om omständigheterna i sitt ärende. I en annan utredning med en kvinna från Irak:

Sökanden ser olycklig ut. Hon har ett manligt biträde och en kvinnlig utredare. Utredaren har ett öppet och vänligt bemötande från början.

S. Jag mår mycket dåligt och jag är orolig inför utredningen.

U: Vi är här för din skull. Detta är din utredning och vi tar det i din takt.

²²⁵ Utredning nr 53.

²²⁶ Utredning nr 7.

Utredarens lugna och vänliga sätt att inleda utredningen etablerar en bra kontakt och inger förtroende hos den sökande.²²⁷

UNHCR noterade att en hel del av utredarna var bra på att sätta den sökande i fokus: vid en utredning med en ung somalisk kvinna, letade den manlige utredaren upp näsdukar när den sökande talade om svåra saker och började gråta. Utredaren frågade: omedelbart ”Om det är jobbigt kan vi ta en paus?”.²²⁸ I en annan utredning med en ung somalisk kvinna:

Den sökande ser mycket nervös och blyg ut. Han sitter med ytterkläderna på längst ut på stolen och ser mycket blyg och orolig ut. Hon har inget biträde. Utredaren är en kvinna och det finns en manlig tolk. Utredaren inleder med att fråga den sökande hur hon mår. Hur resan till dagens utredning hade gått. Utredaren frågar om hon kan hjälpa den sökande av med ytterkläderna. Utredaren har ett lugnt, öppet och vänligt bemötande som gör att den sökande kan känna sig mer bekväm och ge bättre förutsättningar till ett förtroendeingivande klimat mellan den sökande och utredaren. Utredaren säger inledningsvis att den sökande kan ta paus om hon behöver det. Utredaren inleder med frågor om den sökandes familj.

Senare under utredningen när den sökande blir ledsen och börjar gråta letar utredaren efter näsdukar och när tolken hittar näsdukar och erbjuder den sökande ser hon tacksam ut. Vid flera frågor förklarar utredaren skälen till att frågorna ställs. Som varför det är viktigt att den sökande berättar om sin hemort i Somalia då hon inte har några identitetshandlingar som visar var hon kommer från. Utredaren omformulerar frågorna när den sökande inte förstår och utredaren har hela tiden en kontakt med den sökande.²²⁹

Genom att utredaren hade ett respektfullt och vänligt bemötande mot den sökande möjliggjordes att den sökande kände sig mer bekväm och förmådde att tala om de personliga och svåra omständigheterna som låg till grund för asylansökan. Bemötandet bör alltid anpassas till den sökandes förutsättningar.

Skuld och skam

Det är inte ovanligt att asylutredningar innebär att den sökande berättar om händelser som han eller hon aldrig tidigare har berättat för någon. En asylsökande som har över-

²²⁷ Utredning nr 20.

²²⁸ Utredning nr 37.

²²⁹ Utredning nr 55.

levt våld eller trauma har ofta särskilt svårt att berätta sina asylskäl.²³⁰ Kliniska studier visar att när människor upplever skam som är kopplat till tidigare utsatthet för kränkningar minskas förmågan att återge personlig information.²³¹

Den sökande befinner sig i ett uppenbart maktunderläge och för att den sökande ska kunna känna sig tillräckligt bekväm i utredningssituationen behöver utredaren aktivt stärka den sökandes position genom att behandla den sökande med intresse och lyhördhet. Utredningen ska utgå från den sökandes behov och förutsättningar.

UNHCR noterade flera exempel på sämre bemötande. Exempel från en utredning med en irakisk sökande:

Den sökande sitter med sin jacka på. Han ser ledsen och orolig ut. Den sökande säger inledningsvis att han mår mycket dåligt psykiskt (vilket inte antecknas i utredningsprotokollet). Utredaren är en ung kvinna. I utredningsprotokollet sammanfattas det som framkommer i utredningen istället för att alla frågor och svar nedtecknas.

U: Mår du bra?

S: Nej, jag har yrsel, jag har varit på sjukhus nyligen. Jag hör röster och svimmar ibland.

U: Anledning är att jag vill veta om du kan fullfölja dagens utredning?

S: Nej, jag vill få detta gjort

Utredaren gör ingen kommentar eller ställer någon uppföljande fråga angående den sökandes hälsa, utan går direkt vidare till identitetshandlingar och familjebild.

[...]

U: Som jag förstås har varit in och ut på sjukhus. Är det någon livshotande sjukdom som du vill att Migrationsverket ska känna till och har du då intyg?

S: [Berättar om sin sjukdomsbild].

U: Jag ser att du är ledsen men jag är inte läkare men om du vill att din psykiska och fysiska hälsa ska prövas är det viktigt att få läkarintyg.

S: Man måste ta den mänskliga biten med. Se mig som en människa hur jag mår. Man måste se mig som människa inte bara som papper.²³²

²³⁰ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, 1995, kap. 3 "Barriers to communications".

²³¹ Herlihy, Jane and Turner, Stuart W, *Asylum claims and memory of trauma: sharing our knowledge*, 2007, s. 4.

²³² Utredning nr 34 (avslag).

Utredarens bemötande påverkade utredningen negativt. Genom att den sökande behandlas respektfullt skapas förutsättningarna för att den sökande kan berätta om de personliga erfarenheter och omständigheter som ligger till grund för ansökan om skydd.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att utredningsrummen inreds mer välkomnande för att komma ifrån känslan av förhörssrum. I den mån det är möjligt rekommenderas att rum med fönster används, då utredningsrum utan fönster lätt kan skapa en klaustrofobisk upplevelse, särskilt vid samtal om tidigare kränkningar och utsatthet.
- UNHCR rekommenderar att de utrymmen där de asylsökande ges möjlighet att vara under pausen inreds på ett sätt som ger möjlighet till avskildhet och bekvämlighet. För de flesta asylsökande är det oerhört utmattande att minnas och tala om sina asylskäl och det är därför viktigt att pausen får tillbringas trygg miljö. Om man har varit känslomässigt upprörd under utredningen är det avgörande att man får ta en paus utan insyn från obehöriga.
- Mycket information är kommunicerad genom icke-verbala kommunikation som ögonkontakt, ansiktsuttryck, kroppshållning osv. En stor del av vår icke-verbala kommunikation sker omedvetet. Utredaren måste vara medveten om sitt icke-verbala kroppsspråk. Utredaren bör i sitt kroppsspråk visa närvaro och intresse för den sökande och undvika ett kroppsspråk som kan tydas som misstänksamhet, irritation eller likgiltighet. UNHCR rekommenderar att utredaren tittar på den sökande när denne talar, inte visar negativa ansiktsuttryck eller tecken på irritation som att rulla med ögonen eller sucka irriterat, eller tecken på brist på intressen. Kroppsspråket bör vara naturligt och avslappnat.²³³

2.4.7 Samtalsmetodik

Tillämpliga riktlinjer

Det är viktigt att den sökande informeras om utredningens syfte och innehåll, samt att den sökande informeras om sina rättigheter och skyldigheter:

²³³ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2 "Maintaining the applicant's confidence", 1995.

Sökandena skall upplysas på ett språk som de rimligen kan förväntas förstå om det förfarande som skall följas och om sina rättigheter och skyldigheter under detta förfarande och de tänkbara konsekvenserna av att inte uppfylla sina skyldigheter och inte samarbeta med myndigheterna. De skall upplysas om den tidsram och de medel som står till deras förfogande för att uppfylla skyldigheten att lägga fram de fakta som avses i artikel 4 i direktiv 2004/83/EG. Informationen skall tillhandahållas i så god tid att de kan utöva de rättigheter som garanteras genom det här direktivet och uppfylla de skyldigheter som anges i artikel 11.²³⁴

Inledningsvis bör utredaren fråga den asylsökande hur han eller hon mår. Om den sökande inte mår bra ska utredaren ställa uppföljande frågor om hur den sökande mår och vad som orsakar hälsosvårigheterna. Vid behov bör utredaren ställa in utredningen och hänvisa den sökande till de instanser som kan ge medicinsk och psykologisk behandling och eller rådgivning.²³⁵

Generellt sett är det bättre att låta den asylsökande använda sig av sina egna ord och berätta i sin egen takt. Utredaren skall undvika att avbryta den sökande, utan istället uppmuntra denne att öppet berätta om skälen för omständigheterna i kronologisk ordning. Det möjliggör att utredaren får en mer fullständig bild av omständigheterna och kan identifiera luckor i berättelsen.²³⁶ Det är avgörande att den asylsökande får möjlighet att berätta det som är relevant och centralt för den sökandes skäl till att söka asyl.

UNHCR rekommenderar att utredaren undviker att använda juridiska, tekniska eller akademiska uttryck om man inte är övertygad om att den sökande förstår innebörden av terminologin. De flesta asylsökanden är inte bekanta med den juridiska terminologin och kan inte känna igen sina egna erfarenheter utifrån de juridiska termerna. Utredaren bör också undvika att ställa frågor där den sökande ombeds att dra juridiska slutsatser som ”Har du blivit förföljd på grund av din politiska uppfattning?”.²³⁷ Utredaren ska också undvika att ställa frågor där den sökande ombeds att spekulera kring ett visst skeende som den denne inte kan känna till.²³⁸

²³⁴ Artikel 10.1a asylprocedurdirektivet.

²³⁵ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s 140.

²³⁶ UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination*, s. 4-10.

²³⁷ Seminar for New Refugee Law Judges, ”Questioning Techniques and the Assessment of Credibility”, 2005, s. 5-3-5-7.

²³⁸ Seminar for New Refugee Law Judges, 2005, ”Questioning Techniques and the Assessment of Credibility”, s. 5-6.

Kritiska omdömen eller dömande attityder måste undvikas.²³⁹ Dömande frågor kan göra att den sökande förlorar tilltro till att utredaren kommer att lyssna till svaren med ett öppet sinne. Exempel på dömande fråga kan vara ”Varför tog du inte med dina barn om de betydde så mycket för dig?”. Däremot kan utredaren ställa frågor som visar på att man har svårt att förstå det den sökande berättar, exempelvis: Jag har svårt att förstå hur din resa kunde ta så lång tid. Kan du förklara för mig?²⁴⁰

Struktur och fokus på det relevanta

Det är viktigt att den sökande informeras om upplägget för utredningen och att utredningen följer en pedagogisk struktur. UNHCR anser att de personliga omständigheterna och skyddsskälerna skall utredas först, inledningsvis genom att den sökande med egna ord får berätta, och därefter kan utredaren gå in på frågor om hemvist, handlingar och om resväg.²⁴¹ Det är upp till utredaren att klargöra vilka fakta i ärendet som är relevanta och vilka som inte är det. Det som den sökande anser vara mest betydelsefullt att tala om behöver inte nödvändigtvis stämma överens med vad som är mest angeläget att utreda i frågan om den sökandes skyddsbehov. Utredaren behöver ha tillräcklig kännedom om skyddsbestämmelserna och om situationen i den sökandes ursprungsland för att kunna ställa de relevanta frågorna.

UNHCR:s observationer

De observerade utredningarna följde i hög utsträckning den standardiserade utredningsmallen. De flesta utredningar inleds med att utredaren på byråkratisk svenska redogör för den standardiserade informationen som återfinns i utredningsmallen. Bl a följande uppgifter sägs inledningsvis:

Du är skyldig att själv lämna de skäl och andra uppgifter du har för att styrka din ansökan!

Ett uppehållstillstånd kan återkallas om det visar sig att du medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller låtit bli att lämna uppgifter som varit viktiga i ärendet.

Du lämnar alla uppgifter under straffansvar vilket innebär att du kan bli dömd för brott enligt utlänningslagen.

²³⁹ UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination*, s 4; UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2 “Getting the true story”, 1995.

²⁴⁰ Seminar for New Refugee Law Judges, “Questioning Techniques and the Assessment of Credibility”, 2005, s. 5-3-5-7.

²⁴¹ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 149.

Tjänstemän på Migrationsverket har tystnadsplikt vilket innebär att de uppgifter du lämnar inte kommer till kännedom för någon obehörig.

UNHCR anser att det skulle vara bättre att utredaren istället använde ett enkelt språk och berättade för den sökande om hur utredningen kommer gå till, vad som är viktigt att tänka på, vilka rättigheter den sökande har, som rätt till paus osv. Vidare är det viktigt att en positiv kontakt etableras så snabbt som möjligt så att den sökande kan känna sig tillräckligt bekväm för att berätta om sina asylskäl. De flesta utredningar ger ingen inledande möjlighet för den sökande att komma till tals, utan utredaren börjar ställa sina frågor direkt efter den inledande informationen.

Efter den inledande informationen började utredningarna i nästan samtliga fall med att utredaren frågade den sökande om identitetshandlingar, hemvist och om resväg. Först efter dessa delar var avklarade började utredaren ställa frågor om den sökandes skyddsskäl. Denna ordning är många gånger ett hinder för den sökande då man istället vill börja prata om skälen till att man har flytt hemlandet.

UNHCR deltog exempelvis i en utredning med kvinnlig sökande där, istället för att den sökande ges möjlighet att berätta om asylskälen på ett sammanhängande sätt, insisterar utredaren på att den sökande ska följa hans frågor om identitetshandlingar, sedan om resväg och därefter om asylskälen:

Den sökande sitter med jackan på och verkar spänd och nervös. Utredaren inleder utredningen med att fråga den sökande kort om hennes hälsa, hon svarar att hon mår normalt. Därefter ställer utredaren frågor om den sökandes identitetshandlingar och går sedan vidare till resväg:

U: När lämnade du [ursprungslandet] och hur kom du hit?

Sök börjar att berätta om sin väninna men avbryts av utredaren som säger - Kan du svara på min fråga?.

S: Vill du inte att jag berättar?

U: Jag vill gärna ha svar på min fråga, hur kom dit hit?

U: Jag kom med min väninna.

[...]

U: Ja, du är i [stad], jag vill veta hur du kom till Sverige?

Sök försöker berätta

U [:Jag frågar hur du kom hit, men du berättar om dina asylskäl.

S: Ja

*U: Jag vill att du berättar exakt när du kom hit?
Sök: den XX [datum]
U: Med vilka handlingar reste du hit?
S: De tog ifrån oss allt när vi kom till lägenheten
U: Med vilket färdmedel kom du hit, kan du berätta om resvägen?
S: Vi blev hämtade från motorvägen, vi hade ju flytt från dem, sedan var det med bil
U: Flytt från vilka?
S: Från männen
U: Med vilket resesätt?
S: Bil
U: Från var?
S: Jag vet inte
U: Med vem reste du?
S: Får jag berätta mer utförligt?
U: Sedan kan du berätta om asylskälen nu har jag bara några frågor så att vi inte blandar ihop det.²⁴²*

Utredningen anpassades i det här fallet inte till den sökande, som därför blev osäker och fick svårt att berätta om omständigheterna.

UNHCR skulle föredra att utredaren istället börjar med öppna frågor om den sökandes skyddsskäl. Därefter kan utredaren komma in med uppföljande frågor eller frågor rörande dokument eller andra omständigheter som behöver klargöras. Det är svårt för den sökande att redogöra för asylskälen om utredaren omedelbart avbryter. Istället är det bättre att utredaren antecknas sina följdfrågor och låter den sökande berätta om händelserna i egen takt och med egna ord för att utredaren därefter kommer in med uppföljande frågor:

Efter den inledande informationen, och efter att utredaren har ställt en fråga om den sökandes hälsa, frågar utredaren ”Jag skulle vilja att du berättar om dina asylskäl”. Den sökande tackar för ordet och börjar berätta. Den sökande får berätta fritt om sina asylskäl. Först när den sökande är klar ställer utredaren uppföljande följdfrågor.²⁴³

I en annan utredning tilläts den sökande att med egna ord berätta om orsakerna till sitt skyddsbehov, om problemen i, och flykten från hemlandet. Utredaren ställer

²⁴² Utredning nr 12.

²⁴³ Utredning nr 2.

lämpliga uppföljande frågor när ytterligare information behövs men tillåter den sökande att fortsätta sin berättelse:

Utredning med man som åberopar att han har varit fängslad på grund av politiska skäl. Efter att utredaren har ställt frågor om bland annat den sökandes hälsa och familjebild övergår utredaren till att tala om asylskälen.

U: Vad riskerar du om du måste återvända till hemlandet?

S: Om du tillåter mig så ska jag börja från början, annars förstår man inte?

U: Gör så!

Den sökande börjar berätta.²⁴⁴

Utredaren måste ta hänsyn till den sökandes personlighet och förutsättningar när det gäller att återge detaljer i berättelsen och anpassa frågorna till personer med särskilda behov, som barn, tortyröverlevare, personer med funktionsnedsättningar med flera.

Det är viktigt att språket utgår från den sökandes verklighet. Det är därför bättre att använda sig av neutrala uttryck och undvika stigmatiserande termer som tortyr och våldtäkt. Då är det bättre att låta den sökande själv berätta om den behandling som han eller hon har utsatts för eller fruktar utsättas för. UNHCR observerade t.ex. ett ärende:

Den sökande är en somalisk kvinna som åberopar att hon endast har gått i skola i två månader och inte kan läsa och skriva och aldrig tidigare har varit utanför Somalia.

U: Vad heter flygbolaget som du flög med?

S: Jag vet inte

U: Varför vet du inte det?

S: Jag har aldrig sett ett flyg förut och det var första gången som jag flög.

U: [med irriterad röst] Alla flygbolag gör en presentation, nu vill jag att du berättar vad flygbolaget heter?

S: Jag vet inte vad de heter och jag inte vilket språk de pratar för jag kan bara somaliska.²⁴⁵

²⁴⁴ Utredning nr 31.

²⁴⁵ Utredning nr 23.

Det är naturligtvis fullt rimligt att den sökande, som säger att hon inte har utbildning, endast talar somaliska, aldrig har rest utanför Somalia och är på flykt, inte uppfattade vad flygbolaget hette. Det är viktigt att utredaren anpassar sina frågor utifrån den sökandes ställning och bakgrund om relevant information skall komma fram. Det här var någonting UNHCR t.ex. observerade i en muntlig utredning med en irakisk man:

U: Finns det ett praktiskt hinder för att du ska återvända?

S: Jag förstår inte frågan?

U: Upprepar samma fråga

S: Jag kommer inte att återvända. Jag kommer att dödas. Det är en ständig skräck i Irak.²⁴⁶

Uppföljningsfrågor bör ställas kring de relevanta delarna i ansökan. Ingen relevant del i ansökan skall vara obesvarad eller oklar efter utredningen.²⁴⁷ Vid flera observerade utredningar var utredarna bra på att återkoppla med den sökande. Bland annat vid en utredning med en ung somalisk sökande ställde utredaren flera återkopplande frågor där utredare frågar om han har uppfattat det rätt.²⁴⁸

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att en checklista med inledande information utvecklas där det framgår vilka rättigheter och skyldigheter den sökande har, den sökandes rätt till pauser och att få förtydliganden, rätt till kvalificerad tolkning, samt att information om delat ansvar att ta fram samtliga relevanta omständigheter framgår.
- UNHCR rekommenderar att öppna frågor om asylskälen används i början av utredningen för att den sökande ska ges tillfälle att fritt berätta om varför han eller hon söker skydd. Därefter bör utredaren ställa uppföljande frågor för att få klarhet kring omständigheterna.
- Utredarna bör använda ett enkelt och anpassat språk, och undvika juridiska termer och multipla frågor. Utredarna bör undvika att ställa frågor som kan tolkas som fördömande och negativ återkoppling då det kan hindra den sökande från att uttrycka sig.

²⁴⁶ Utredning nr 34.

²⁴⁷ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2 "Putting your questions", 1995.

²⁴⁸ Utredning nr 37.

- Utredaren bör ha ett icke-konfrontativt tonläge och bemöda sig om att skapa ett förtroendeingivande klimat så att den sökande ges tillfälle att lägga fram sina asylskäl.

2.4.8 Nedtecknande av utredningen

Tillämpliga riktlinjer

Asylprocedurdirektivet föreskriver i artikel 14.1 att skriftliga protokoll från asylutredningarna skall upprättas. UNHCR anser att det bästa sättet att dokumentera asylutredningar är genom inspelning.²⁴⁹ Genom att spela in utredningen kan protokollet korrekt återge det som faktiskt uppgetts. En inspelning utgör ett betydelsefullt bevismaterial både för den asylsökande och för beslutsfattaren om det skulle uppstå olikheter i uppfattningarna om vad som angetts vid utredningarna.²⁵⁰ Det kräver inte mer personal och tekniken är lättillgänglig. Enligt Istanbulprotokollet skall intervjun med tortyröverlevare spelas in och utredaren skall transkribera den sökandes fullständiga yttrande.²⁵¹

Regeringen har i förarbetena till utlänningslagen uttalat att den asylsökande skall ges tillfälle genom sitt biträde att yttra sig över det upprättade protokollet inom en viss tid efter den muntliga utredningen.²⁵² Migrationsverket anger i en Styrsignal från 2009 att det i första hand är rekommenderat att läsa upp protokollet i sin helhet i samband med slutförandet av den muntliga utredningen. Den sökande och hans eller hennes biträde ska då ges tillfälle att direkt yttra sig om protokollets innehåll och, om inte biträdet begär att skriftligen få slutföra talan vid ett senare tillfälle, godkänns och färdigställs protokollet direkt vid utredningstillfället.²⁵³

UNHCR:s observationer

UNHCR kunde notera att det inte finns någon enhetlig praxis inom Migrationsverket då det gäller protokollet. Flera av utredningarna sammanfattar vad den sökande säger istället för att anteckna de frågor som ställs och sökandens svar, medan andra utredningar antecknas mycket mer ordagrant.

²⁴⁹ UNHCR, *Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism Project in the Central and Eastern sub-region*, ASQAEM Final report, februari 2010, s. 12.

²⁵⁰ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 167.

²⁵¹ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol*, New York and Geneva, 2004, par. 100.

²⁵² Prop. 2004/05:170, s. 150.

²⁵³ Migrationsverket, *Styrsignal – Kommunisering av landinformation mm*, 2009-06.02, s. 17.

Endast asylenheten i Flen använder sig av bandinspelning medan majoriteten av utredningar antecknas direkt av utredaren. Vissa utredare klarar att skriva på datorn samtidigt som de har kontakt med de sökande, men en majoritet ”fastnar” vid datorn och förlorar kontakt med den sökande.

De flesta av utredningarna uppvisade någon brist i protokollförandet. Många gånger antecknades inte samtliga frågor och svar. Detta är ett allvarligt problem, särskilt då det många gånger är den enda gången då de asylsökande med egna ord kan redogöra för sina asylskäl. De allra flesta utredningar spelas inte in, och de flesta biträden antecknar inget eller väldigt lite av det som sägs under utredningarna. Det gör att det inte finns något att gå tillbaka till om det finns invändningar mot protokollet.

Majoriteten av de muntliga utredningarna genomfördes med en utredare som antecknade utredningen under utredningens gång. I vissa utredningar var det en protokollförare som antecknade medan en annan person, ordföranden, genomförde utredningen. Av dem som bandade utredningarna, antecknade de flesta utredningen vid datorn under utredningens gång, medan en utredare inte alls satt vid datorn utan skrev anteckningar för hand under utredningens gång.

Att genomföra utredningen och samtidigt protokollföra allt som sägs utan att ha tillgång till bandinspelning som hjälp vid missar innebär flera risker. Dels den uppenbara risken att inte allt som sägs antecknas eller att det blir fel i anteckningarna. Alternativt kan det antecknas korrekt, men att tolken har översatt felaktigt. Dessa översättningsfel riskerar att inte upptäckas förrän protokollet översätts med en annan tolk. Om den sökande anser att det var fel översättning är det inte möjligt att verifiera utan bandinspelning. Vid en stor del av utredningarna som UNHCR observerade kunde det noteras att delar av det som sagt i utredningarna inte inkluderats i utredningsprotokollet. Flera protokoll saknar delar från utredningen då utredaren inte hunnit med att skriva. I de allra flesta utredningarna tog inte heller biträdet några anteckningar av vad som sägs och i majoriteten av utredningarna lästes inte protokollet upp. Endast ett fåtal utredare antecknar icke-verbal kommunikation.

Det finns också en risk att utredaren inte har möjlighet att ha den uppmärksamhet och ögonkontakt med den sökande som krävs för att en förtroendefull kontakt skall kunna etableras och finnas genom utredningen. Vissa utredare lyckas att hantera dessa olika krav genom att tidvis släppa datorn och vid behov istället både med ögonkontakt och emellanåt helt vända sig till den sökande. Men majoriteten av utredarna har svårt att ha en förtroendefull kontakt med den sökande samtidigt som allt ska skrivas.

Och den sökande vänder sig många gånger enbart till tolken då utredaren verkar frånvarande.

Endast ett fåtal utredare antecknar icke-verbal kommunikation. UNHCR noterade i flera av utredningarna att sökande har uppvisat skador på kroppen och visat tydliga tecken på traumatisering utan att det har antecknats i protokollet. Det är naturligtvis av största betydelse att denna typ av information framgår i det skriftliga protokollet.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att ett detaljerat protokoll förs vid varje personlig intervju. Relevanta observationer om den sökandes icke-kommunikation och beteende bör antecknas.²⁵⁴ Om sökanden tvekar, ber om betänketid, börjar gråta eller ber om paus bör det framgå. Har en fråga fått ställas flera gånger eller omformulerats bör detta också framgå.²⁵⁵
- UNHCR rekommenderar att alla asylsökande ges en kopia av protokollet från utredningarna och att den asylsökande ges möjlighet att gå igenom och godkänna protokollet.²⁵⁶ Genom att ge den asylsökande möjlighet att gå igenom protokollet möjliggörs rättelser av innehållet och det stärker kvaliteten och protokollets värde. Det är dock inte alltid lämpligt att utredaren läser upp protokollet i slutet av en asylutredning då det kan vara svårt för den sökande att ta in och kommentera innehållet efter en ofta utmattande intervju. Det är istället bättre om den sökande i lugn och ro får sitta med sitt biträde och tolken och gå igenom protokollet efter en paus. Då finns möjlighet för den sökande att ställa frågor kring innehållet och fråga om vid tveksamheter.
- UNHCR anser att alla asylutredningar bör bandas.²⁵⁷
- UNHCR rekommenderar att asylsökanden ges tillfälle att gå igenom utredningsprotokollet på ett lämpligt sätt som tillåter den asylsökande att kommentera och komma med invändningar och rättelser. Före genomgången av

²⁵⁴ UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination*, 1 september 2005, s. 4-12.

²⁵⁵ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 40.3 "Utredning och bedömning av asylärenden där sökanden kan ha utsatts, eller riskerar att utsättas, för tortyr eller annan mänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning - Vägledande utgångspunkter", uppdaterad 2008-09-26, s. 24.

²⁵⁶ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 168, 174f.

²⁵⁷ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 154.

protokollet måste den asylsökande informeras om rätten att kommentera och rätta protokollet.

2.4.9 Avslutande av utredningen

Tillämpliga riktlinjer

Regeringen har i förarbetena till utlänningslagen uttalat att den asylsökande skall ges tillfälle genom sitt biträde att yttra sig över det upprättade protokollet inom en viss tid efter den muntliga utredningen.²⁵⁸ Migrationsverket rekommenderar i en styrsignal från 2009 att läsa upp protokollet i sin helhet i samband med slutförandet av den muntliga utredningen. Den sökande och dennes biträde skall ges tillfälle att omedelbart yttra sig om protokollets innehåll och, om inte biträdet begär att skriftligen få slutföra talan vid ett senare tillfälle, godkänns och färdigställs protokollet direkt vid utredningstillfället.²⁵⁹

UNHCR:s observationer

De flesta utredningar avslutas med att fråga om den sökande har något mer att tillägga. Det är bra att den sökande får tillfälle att lägga till eventuella omständigheter eller uppgifter som inte framkommit under utredningen, men det är viktigt att frågan om den sökande har något att tillägga ställs på ett inkluderande sätt så att den sökande verkligen möjliggörs att lägga till det som kan tänkas vara relevant. Om utredaren däremot formulerar frågan som en del utredare gör ”Har du andra skäl till varför du ska beviljas uppehållstillstånd” kan det vara svårt för den sökande att veta vilka skäl som kan vara relevanta. Även följande fråga kan vara svår att förstå, ”Har du angett allt du vill åberopa?”²⁶⁰ Då är det bättre att fråga, ”Är det något som har hänt som jag inte frågat om?”²⁶¹

Vissa utredare avslutar utredningen med att sammanfatta asylskälen som de har framkommit under utredningen. Den sökande får då möjlighet att bekräfta uppgifterna eller vid behov rätta till eller ändra det som den sökande uppfattar som felaktigt. Detta är ett utmärkt sätt att avsluta utredningen och skapa tydlighet för den sökande.

²⁵⁸ Prop. 2004/05:170, s. 150.

²⁵⁹ Migrationsverket, *Styrsignal – Kommunisering av landinformation mm*, 2009-06.02, s. 17.

²⁶⁰ Denna fråga ställdes till exempel till en somalisk man med två års utbildning och där inget biträde var förordnat, utredning nr 24.

²⁶¹ Denna fråga ställdes till exempel vid utredning nr 41.

2.5 Att utreda personer med särskilda behov

2.5.1 Generellt

Personer med särskilda behov, eller särskilt utsatta personer, har ofta större svårigheter att minnas och berätta om de omständigheterna som ligger till grund för ansökan om asyl. Att utreda asylsökande med särskilda behov ställer därför högre krav på kompetens och skicklighet hos utredaren.²⁶²

Asylsökande med särskilda behov inbegriper, enligt UNHCR:s riktlinjer, personer som varit utsatta för tortyr och annan omänsklig och förnedrande behandling inklusive sexuellt våld, personer som lider av PTSD, kvinnor med särskilda behov, HBT-personer, minderåriga under 18 år, äldre, personer med funktionshinder och personer med psykiska och fysiska sjukdomar. Denna studie behandlar dock inte utredning och bedömning av asylsökande barn.²⁶³

Att utreda personer med särskilda behov tar ofta mer tid i anspråk och det är viktigt att det finns tillräckligt med tid avsatt så att utredningen kan göras i lugn takt med hänsyn till den sökandes behov. Användandet av pauser blir extra viktigt när det rör sig om särskilt utsatta sökande.

Enligt Migrationsverkets interna riktlinjer skall:

Var[a] uppmärksam på tecken på trötthet eller bristande koncentrationsförmåga. Om sökanden uppger att det är för smärtsamt att berätta mer, att han inte orkar, bör hans smärta mildras. Tillåt sökanden en paus eller möjligheten att få återkomma till en utredning vid ett senare tillfälle.²⁶⁴

UNHCR har inom ramen för den här studien observerat muntliga utredningar med personer som har varit utsatta för tortyr, personer som visar tecken på PTSD och andra traumarelaterade symtom, kvinnor med särskilda behov och äldre asylsökande. Däremot har ingen av de observerade utredningarna varit med asylsökande med fysiska funktionshinder, och inte heller har någon muntlig utredning med en HBT-person observerats. Det bör dock noteras att det bland de asylsökande kan ha förekommit personer som inte berättat om sin sexuella läggning/könsidentitet.

²⁶² UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12:36, § 44.

²⁶³ När det gäller standards för att utreda barn och minderåriga, se bla UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 22 December 2009.

²⁶⁴ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 40.3, s. 18.

2.5.2 Tortyr- och traumaöverlevare

Tillämpliga riktlinjer

Tortyr kan orsaka fysiska skador som brutna ben eller ärr, men det är viktigt att ha i åtanke att det kan också utföras utan att lämna några fysiska skador. Personer som har utsatts för tortyr lider ofta av olika former av fysiska och psykiska symptom som depression, oro, mardrömmar, sömnbesvär kronisk huvudvärk och kroppslig smärta. Posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) är ett sjukdomstillstånd som orsakas av en traumatisk och livshotande erfarenhet som ger upphov till intensiv fruktan, hjälplöshet eller skräck.²⁶⁵ Forskning visar att stor del av den asylsökande befolkningen lider av PTSD och andra psykiatriska tillstånd.²⁶⁶ Enligt Istanbulprotokollet:

One of the central aims of torture is to reduce an individual to a position of extreme helplessness and distress that can lead to a deterioration of cognitive, emotional and behavioural functions. [...] Under such circumstances, the torturer strives not only to incapacitate a victim physically but also to disintegrate the individual's personality. The torturer attempts to destroy the individual's sense of being grounded in a family and society as a human being with dreams, hopes and aspirations for the future.²⁶⁷

PTSD har en rad allvarliga symptom som kan påverka den sökandes förutsättningar för asylutredningen. Reaktionen av PTSD kan delas in i symptomgrupperna *återupplevelse*, *undvikande* och *överspändhet*.²⁶⁸ Dessa reaktioner har betydelse för asylutredningen och utredaren måste vara medveten om den sökandes reaktioner och förutsättningar för att kunna genomföra en effektiv och rättvis asylutredning. *Återupplevelse* innebär obehag inför händelser som förknippas med traumat. *Undvikande* är en central reaktion/symptom på PTSD. En person som har smärtsamma minnen utvecklar ofta strategier för att undvika att hantera dessa minnen. Det är ofta plågsamt att berätta om traumatiska erfarenheter, vilket man måste ta hänsyn till i asylutredningen. En konsekvens av tortyr är att den som utsatts har svårigheter att återge övergreppen.²⁶⁹ *Disassociation* innebär en inre mental blockering där endast viss information är tillgänglig

²⁶⁵ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol*, New York and Geneva, 2004 § 253.

²⁶⁶ Cohen, 2002, s. 203; I Storbritannien visade en studie att upp till 50 % av Londons asylsökande led av PTSD. En annan studie från Nederländerna att 42 % av de irakiska asylsökande led av psykiatrisk sjukdom (Laban C.J. et al, "Impact of a long asylum procedure on the prevalence of psychiatric disorder in Iraqi asylum seekers in The Netherlands", *Journal of Nervous & Mental Disease*, 193 (12): 825-832).

²⁶⁷ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol*, New York and Geneva, 2004, § 235.

²⁶⁸ Wirsén, Carl Pether, leg terapeut och verksamhetschef vid Röda korsets behandlingscenter för torterade och krigsskadade i Uppsala, Seminarium 2010-09-29, *Identifiera utsatta asylsökande och migranter*.

²⁶⁹ *Istanbulprotokollet*, s. 28.

för individen. Att man endast har tillgång till fragment av minnen från trauman innebär svårigheter att återge händelserna. Att sökanden lider av PTSD är enligt FN:s tortyrkommitté en omständighet som måste beaktas vid bedömningen av sökandens berättelse. Den kan medföra att motsägelser i berättelsen inte ger upphov till tvivel när det gäller den allmänna trovärdigheten.²⁷⁰

Forskning visar att tortyr ofta resulterar i att minnesfunktionen kraftigt försämras vilket är ett sätt för hjärnan att försöka överleva de traumatiska erfarenheterna.²⁷¹ Det är vanligt att tortyröverlevare lider av förvirring, desorientering och minnesluckor. FN:s tortyrkommitté har uttalat sig att oförmåga att minnas alla detaljer och minnesluckor är vanligt förekommande hos personer som har varit utsatta för tortyr.²⁷² Migrationsverkets säger i sin *Utlänningshandbok*:

En påtaglig effekt av att någon har utsatts för tortyr är just detta att intellektet kan skadas, dvs. förmågan att tänka klart. Även sökandens tidsuppfattning kan ha skadats under den pågående tortyren vilket innebär att sökanden inte kan återge sina upplevelser i kronologisk ordning. Det är heller inte ovanligt med talsvårigheter.²⁷³

Asylutredningen måste ta hänsyn till svårigheterna för tortyr- och traumaöverlevare att lägga fram sina asylskäl, annars finns det risk att fakta inte kommer fram och att en felaktig bedömning av trovärdigheten görs.

Tortyr leder ofta till psykologiska ärr som starka känslor av rädsla och oro och oförmåga att känna tillit. Det finns ett nära samband mellan övergrepp och kränkningar som tortyr och våldtäkt och negativa känsloreaktioner som skam och förödmjukelse.²⁷⁴ Många tortyr- och traumaöverlevare upplever förödmjukelse när de talar om kränkningarna de utsatts för, i synnerhet offer för sexuellt våld är särskilt utsatta för skamkänslor. Det är inte ovanligt att offer för tortyr och trauman lägger skuld på sig själva. Ofta finns det kulturella tabun kring sexuellt våld som förstärker offrets svårigheter att närma sig händelserna. Det är mycket viktigt att utredaren är medveten om dessa reaktioner och tar ansvar för att hantera den sökandes reaktioner i utredningssituationen. Det finns många kliniska studier som visar samband mellan skam och ovil-

²⁷⁰ I.A.O. mot Sverige, CAT 1998.

²⁷¹ Cohen, Juliet, 2002, Oxford University Press: "Questions of Credibility: Omissions, Discrepancies, and Errors of recall in the Testimony of Asylum Seekers", in International Journal of Refugee Law Vol 13 No. 3, s. 300.

²⁷² *Kisoki v. Sweden* CAT/C/16/D/41/1996; *C.T and K.M v. Sweden* CAT/C/37/D/279/2005; *V.L. v. Switzerland*, CAT/C/37/D/262/2005.

²⁷³ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 40.3, s. 12.

²⁷⁴ Bögner et al, 2007, s. 75.

ja/oförmåga att ge information kring händelserna som är kopplade till skamkänslan.²⁷⁵

Tortyröverlevare har rätt till medicinsk och psykologisk rehabilitering enligt Tortyrkonventionen och andra internationella rättsinstrument.²⁷⁶ Stater är skyldiga att:

Ensur[e] that victims of torture have the right to redress and adequate compensation (arts 13 and 14 of the Convention against Torture, art. 11 of the Declaration on the Protection against Torture, paras 35 and 36 of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners).²⁷⁷

Tortyröverlevares rätt till vård och rehabilitering är inkluderade i rätten till kompensation. Migrationsverkets interna riktlinjer förklarar att när den sökande visar skador från tortyr:

Det är inte utredarens ansvar att göra denna granskning eller dokumentation. En eventuell kroppsbesiktning ska utföras av medicinsk personal som kan avgöra hur skadorna har uppkommit. Låt sökanden få tid att utveckla omständigheterna kring hur skadorna uppkommit och hur sökanden mår. Var speciellt uppmärksam på skador som svullnader, blåmärken, skärsår, bränn eller frätskador. Observera om sökanden har svårigheter att röra sig, t.ex. att gå, förflytta sig i trappor, att sitta eller stå upp en längre stund, att böja sig eller höja armarna.²⁷⁸

Tortyroffer behöver ofta social, medicinsk och psykologisk hjälp. Grupper av läkare, psykologer och socialarbetare har bildats för att försöka tillgodose behoven hos offren. Sådan hjälp finns att få i Sverige via landstingens kris- och traumaenheter och Röda Korsets enheter runt om i landet.

UNHCR:s observationer

Nästan hälften av de sökande vid de observerade utredningarna åberopade tidigare tortyr eller annat fysiskt eller sexuellt våld.

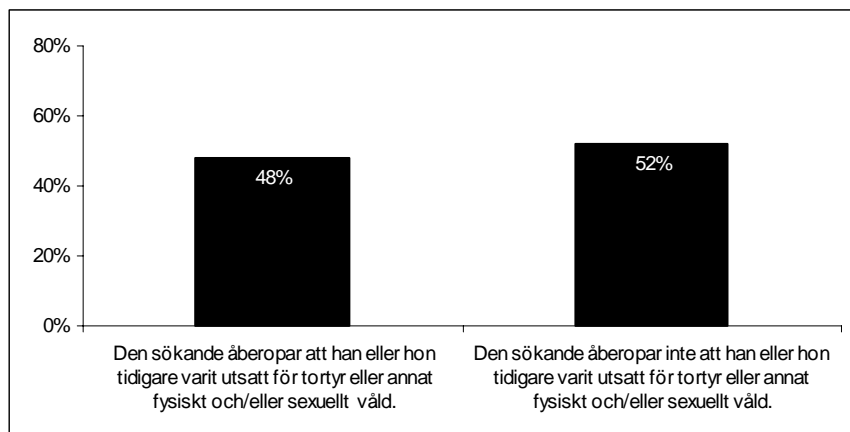
²⁷⁵ Ibid. s. 75.

²⁷⁶ International Rehabilitation Council for Torture Victims, *Action Against Torture, A practical guide to the Istanbul Protocol – for lawyers*, 2009, s. 40.

²⁷⁷ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol*, New York and Geneva, 2004, par. 10 (i).

²⁷⁸ Migrationsverket, *Utlänningshandboken*, kap. 40.3, "Utredning och bedömning av asylärenden där sökanden kan ha utsatts, eller riskerar att utsättas, för tortyr eller annan mänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning - Vägledande utgångspunkter", uppdaterad 2008-09-26, s. 25.

Diagram 2: Andel av de observerade muntliga utredningarna i studien där den sökande åberopade att han eller hon varit utsatt för tortyr eller annat fysiskt och/eller sexuellt våld.



Den första uppgiften för utredaren bör vara att etablera ett gott förhållande till den sökande för att kunna genomföra utredningen. Utredaren bidrar till att skapa en förtroendefull stämning genom att visa empati och respekt för den sökande. Tortyr- och traumaöverlevare upplever en ofta stark känsla av skam och främlingskap. Det är därför särskilt viktigt att utredarna använder sig av ett empatiskt sätt i intervjusituationerna.²⁷⁹ UNHCR noterade följande i en utredning med en asylsökande man:

Den sökande har genom sitt biträde inkommit med uppgifter om att den sökande på grund av politiska skäl gripits och utsatts för tortyr, och att han på grund av sin yrkesutövning riskerar att på nytt gripas och utsättas för skyddsgrundanden behandling. Den sökande har sitt biträde vid sin sida. Utredaren börjar med att förklara de regler som gäller, han betonar att den sökande har sanningsplikt och att oriktiga uppgifter kan komma att påverka ärendet.

Utredaren inleder med att fråga om den sökande har några handlingar. Den sökande säger att han vill prata om den förföljelse som han har varit utsatt för i hemlandet. Den sökande säger att han har tagit kontakt med X angående möjligheten till vård på grund av tortyrskadorna.

U: Vi kommer säkert att komma in på det. Vi fortsätter med domarna.” [...] Förhoppningsvis har vi kanske lite möjlighet att du kan få utveckla det du vill prata om. Det är

²⁷⁹ Bögner et al, 2007, s. 80. UNHCR, *Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 3: Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Resettlement (Resource Package)*, October 2005, 3, *Interviewing applicants who have suffered trauma, Interviewing applicants who have suffered trauma*, s. 98.

väldigt synd om vi inte hinner med det vi ska prata om idag, t.ex. om bevisning.
S (upprörd): *Det kommer inte att gå så här, jag måste få prata om tortyren. Jag har fortfarande ärr på kroppen. Jag måste berätta om det.*

U (med bestämd röst): *Det kommer inte att gå om inte du svarar på mina frågor.²⁸⁰*
[...]

U: *Har du originalet till sjukintyget (där den sökandes tortyrskador framkommer)?*

Utredaren granskar intyget U: *Flera ord är inklistrade, så vi vill se ett bättre exempel.*

S: *Du förolämpar mig. Du anklagar mig för att ljuga!*

U: *Om du hade lyssnat bättre hade du förstått.*

Biträdet: *Det är väl så att det måste uppfattas som en anklagelse, vad har du för grund?*

S: *Ja, skicka mig till en läkare så kan det undersökas vad som hänt mig?*

U: *Nu handlar detta överhuvudtaget inte om detta, utan om handlingarna!*

S (mycket upprörd): *I handlingarna står det att jag har blivit torterad. Därför vill jag bli undersökt.*

Biträdet: *Jag vill ha en rättsmedicinsk undersökning. [...]*

S: *Du måste lyssna väldigt noga. Du trakasserar mig och sätter mig under psykisk press.*

Du tar ifrån min mina rättigheter... (det går inte att höra vad den sökande säger).

[...]

U (Upprörd): *jag lämnar från mig ärendet. Det är bra om ni inkommer med handlingarna.*

S: *Ni har inte rätt att anklaga mig. Jag är [söks yrke], jag är viktig!*

U: *Om du hade lyssnat på mig så hade du förstått!*

S: *Jag är viktig!*

U: *Jag har inte anklagat dig!*

Protokollföraren: *Det måste ha blivit ett missförstånd mellan dig och ditt biträde. Varken Migrationsverket eller din advokat vet exakt vad du har varit med om. Så när du träffar din advokat ska du uppge dina fullständiga skäl. Sedan ska utredaren bara se om det finns något problem som ska klarläggas. Förstod du vad jag sa?*

S (mycket upprörd): *Jag bryr mig inte om jag får uppehållstillstånd eller inte.*

Utredaren reser sig upp och öppnar dörren när alla andra sitter ner och säger att utredningen avbryts. Den sökande ställer sig upp och är mycket upprörd.²⁸¹

Utredaren hade fått uppgifter om att den sökande åberopade att han hade utsatts för tortyr redan innan utredningen men ändå anpassade utredaren inte sin utrednings-

²⁸⁰ Från utredningsprotokollet framgår ”Skulle vi kunna börja med att jag ställer mina frågor, vi tar in materialet och du berättar sedan?”.

²⁸¹ Utredning nr 56.

teknik utifrån den sökandes särskilda behov. Den sökande, som var en välutbildad man i ungefär samma ålder som utredaren, reagerade genom att bli upprörd och han visade tydligt att han blev kränkt av utredarens bemötande. Utredningen spårade ur och ingen information kunde erhållas vid utredningstillfället.²⁸²

I ett annat ärende var utredaren däremot vänlig, lugn och respektfull mot den sökande. Genom utredarens goda bemötande gavs den sökande möjligheter att berätta om asylskälen:

Mannen åberopar att han på grund av politiska skäl godtyckligt fängslades och ut-sattes från tortyr.

Den sökande är upprörd, höjer rösten och ser mycket oroad ut.

U: Jag förstår att du är upprörd, syftet är just att du ska kunna berätta.

[...]

U: Jag vill veta om du är tillräckligt vaken för att gå igenom asylskälen?

S: Jag mår dåligt, det gör jag, och jag ber om överseende med att jag kan bli irriterad och bitsk på grund av min sjukdom.

U: Det är inget du behöver be om överseende om. Frågan är hur du mår?

S: Det är ok att hålla utredningen.²⁸³

Vid intervjuer med tortyröverlevare är det viktigare att lyssna till individen än att ställa många frågor.²⁸⁴ Betydelsen av det aktiva lyssnandet kan inte överskattas. Utredaren skall undvika att avbryta när den sökande berättar sin historia. Det är också bra att utredaren förklarar varför frågorna ställs.

UNHCR observerade en utredning med en kvinna som hade åberopat i inlagan att hon varit utsatt för upprepat sexuellt och fysiskt våld. Under utredningen uttryckte hon sorg och smärta och nämnde att hon tidigare inte berättat om de här händelserna för någon. När den sökande talade om sin skam och att hon ansåg sig vara en dålig människa, bemötte inte utredaren det och den sökandes känslouttryck noterades inte i protokollet. Trots att det är uppenbart att den sökande är i behov av vård och rehabilitering, gavs ingen sådan hänvisning. Här anser UNHCR att utredaren borde ha varit mer lyhörd. Det är möjligt att vara vänlig och visa medmänsklighet även om man bibehåller sitt neutrala förhållningssätt till utredningen som sådan. Vetenskapliga studier

²⁸² Senare genomförs en ny muntlig utredning och den sökande beviljas flyktingstatus.

²⁸³ Utredning nr 31 (avslag).

²⁸⁴ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Istanbul Protocol*, New York and Geneva, 2004, par. 135.

er visar att det kan leda till ökade skuld känslor om sökanden berättar om djupt kränkande upplevelser och det inte bemöts av lyssnaren.²⁸⁵

Vid flera av utredningarna som UNHCR observerade uppvisade de asylsökande skador på kroppen, samt påtalade olika psykiska skador som uppgavs vara följder av tortyr, våld och trauma. UNHCR:s noterade att det finns brister i utredningen när de asylsökande åberopar psykiska och fysiska skador eller ohälsa då utredarna många gånger inte vidtar några särskilda åtgärder. I flera fall påtalar den sökande att han eller hon inte har lyckats få tillgång till den hälso- och sjukvård som man har behov av, men utredaren följde inte upp med någon hänvisning.

2.5.3 Kvinnor med särskilda behov

Tillämpliga riktlinjer

Personer som har könsrelaterade asylskäl och överlevare av trauma, inklusive sexuellt och annat könsrelaterat våld, kräver en stödjande miljö för att kunna lägga fram sina asylskäl. Här är det delade ansvaret för att ta fram och värdera asylskälen särskilt betydelsefullt. Utredaren behöver ställa frågor om omständigheter och åsikter som rör könsroller inom staten, samhället och familjen. Utredaren behöver vidare ha medvetenhet kring att könsrelaterade asylskäl många gånger är skuld- och skambelagda och svåra för den sökande att berätta om. Det krävs därför särskild lyhördhet från utredaren. I könsrelaterade ärenden kan det vara en svårighet för utredaren att utreda och avgöra orsakssambandet mellan risken för förföljelse och den sökandes könstillhörighet. Flyktingkonventionens krav på en koppling mellan förföljelsen och konventionsgrunden innebär att antingen kan förföljelsen helt eller delvis orsakas av konventionsgrunden eller, om förföljelsen inte går att koppla till någon av konventionsgrunderna, att statens ovilja eller oförmåga att erbjuda skydd är kopplat till någon av konventionsgrunderna.²⁸⁶ Flyktingkonventionen kräver inte att den asylsökande själv identifierar varför han eller hon har en välgrundad fruktan för förföljelse.²⁸⁷ När det gäller könsrelaterad förföljelse kan denna analys vara svår och den ställer krav på utredarens kompetens när det gäller vilka frågor som ska ställas.

I många länder sammankopplas kvinnor med sina manliga släktingars uppfattningar och verksamhet och kan riskera att utsättas för förföljelse på grund av sina släktingars ställning. Det är inte ovanligt att kvinnorna i familjen inte känner till vilken verksam-

²⁸⁵ Utredning nr 1 (den sökande beviljades flyktingstatus).

²⁸⁶ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1 A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of refugees*, 7 maj 2002, s. 6.

²⁸⁷ Se till ex Ibid. s. 6.

het som männen i familjen har bedrivit och orsaken för hoten kan därför vara okända för kvinnorna.²⁸⁸ Denna omständighet, att kvinnor riskerar att utsättas för förföljelse på grund av familjemedlemmars position och uppfattningar, och att kvinnor tillskrivs politiska och religiösa uppfattningar ställer krav på utredarnas utredningsförmåga och kännedom om relevant landinformation för att säkra att samtliga relevanta omständigheter kommer fram för prövning. Många gånger kan det vara så att kvinnor som riskerar förföljelse på grund av tillskrivna uppfattningar inte själva lägger fram dessa omständigheter i asylutredningen.²⁸⁹

I vissa fall kan det vara så att kvinnorna inte själva känner till skälen till tidigare övergrepp.²⁹⁰ Utredarna måste ta hänsyn till att kvinnliga asylsökande kan, som ett resultat av trauma, lida av svåra skam- och skuldkänslor som riskerar att göra att information inte uppenbaras. Utredaren måste ha specifik landinformation om kvinnors rättigheter i lagstiftningen och i myndighetstillämpning och i kulturella sedvänjor, samt ta hänsyn till att sådan inte finns tillgänglig i skriftlig form.

I Migrationsverkets genusriktlinjer framhålls betydelsen av att den asylsökande ges möjlighet att välja kön på utredaren, tolken och det offentliga biträdet.²⁹¹

Kvinnliga asylsökande riskerar att ha ytterligare svårigheter i asylutredningen på grund av att manliga normer traditionellt har styrt tolkningen av flyktingkonventionen. Asylsökande kvinnor kan ha svårigheter att berätta om sina asylskäl för en manlig utredare och tolk, särskilt om det handlar om asylskäl som rör sexuellt och genusrelaterat våld. Kvinnliga asylsökande bör intervjuas av kvinnliga utredare och med hjälp av kvinnliga tolkar.²⁹²

UNHCR:s observationer

Frågorna som ställs har sällan ett genusperspektiv och tar ofta inte hänsyn till att normer kring kön och sexualitet påverkar asylskälen.

²⁸⁸ Ibid., s. 9.

²⁸⁹ Ibid., s. 10.

²⁹⁰ Ibid., s. 11.

²⁹¹ Migrationsverket, Utlänningshandboken, 40.1, s. 11ff.

²⁹² UNHCR, *UNHCR Procedural Standards for RSD under UNHCR's Mandate*, 1 September 2005, Para 2.5.1 and 4.1.1; UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status*, 1995.

Enligt UNHCR bör kvinnliga asylsökande automatiskt ges kvinnliga utredare och tolkar.²⁹³ UNHCR observerade en utredning med en kvinna med en minderårig dotter där detta problem aktualiserades:

Den sökande är en kvinna. Utredaren, biträdet och tolken är män. Persiennerna är neddragna i utredningsrummet.

Utredaren anstränger sig inte tillräckligt för att göra den sökande bekväm i den svåra situation som hon befinner sig i.

S: Jag gjorde vissa saker som var olagliga för att jag skulle kunna överleva. Detta var innan jag gifte mig. Jag tappade hoppet.

Den sökande ser ledsen ut och det är möjligt att hon försökte säga att hon tvingades prostituera sig för att överleva, men ingen uppföljningsfråga om detta ställs.²⁹⁴

Det var möjligt i det här ärendet att sökanden inte berättade om samtliga relevanta omständigheter på grund av att utredaren, tolken och biträdet var män. Vidare försökte inte utredaren att göra det lättare för den sökande att berätta om svåra och personliga omständigheter. UNHCR observerade utredningen i ett annat ärende med en kvinna där utredaren var en kvinna:

Utredaren är en kvinna och utredarens tonläge är mjukt och vänligt. Den inledande informationen anpassas till den sökande, och den sökande verkar uppfatta informationen. Utredaren säger bland annat: ”Om du inte förstår vad jag frågar om säg till så kan jag fråga på annat sätt så det blir lättare att förstå vad jag frågar om”.

Utredaren börjar ställa frågor om identitetshandlingar. När den sökande får frågan om hon har ett pass svarar den sökande att två män tog passet från henne. Utredaren frågar då om det har med den sökandes asylskäl att göra och den sökande svarar jakande. Stämningen är lugn, utredarens tonläge är mjukt och inte ifrågasättande, och den sökande verkar förstå strukturen på utredningen. S frågar om hon ska berätta mer utförligt om varför hon lämnade landet.

U: Ja, varsågod.

²⁹³ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1 A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of refugees*, 7 May 2002, s. 10.

²⁹⁴ Utredning nr 19.

Senare:

U: Utsatte männen dig för något?

S börjar gråta och berättar att den ene mannen våldtog henne. U säger att S inte behöver berätta mer, att hon kommer att förordnas ett biträde. U frågar om hon vill ha en kvinnlig utredare och biträde. S svarar att hon vill det.²⁹⁵

I det här fallet var det bra att utredaren använde sig av en lugnt och öppet utrednings-sätt och att utredaren försäkrar sig om att den sökande får kvinnligt biträde och utre-dare.

2.5.4 Äldre asylsökande

UNHCR har utarbetat vissa riktlinjer för hur man skall bemöta äldre asylsökanden i asylprocessen. Äldre asylsökanden är ofta en grupp som glöms bort, men de kan också ha särskilda behov som behöver tillgodoses. Det kan vara nödvändigt att ta särskild hänsyn till att äldre kan ha problem med minnet, de kan behöva mer tid på sig att be-svara frågor och man kan behöva ställa frågorna mer än en gång eller med annorlunda ordval. En praktisk detalj kan vara att problem med hörseln kan påverka kommunika-tionen med tolken.²⁹⁶

UNHCR:s observationer

UNHCR kunde inte notera att några särskilda åtgärder vidtogs under utredningen av äldre sökanden. UNHCR deltog i ett antal utredningar med äldre bl.a. en intervju med en äldre irakisk man. Mannen uppger att han lider av dålig hälsa och att han har svårt med minnet:

U: När lämnade du Irak?

S: Jag vet inte, ungefär [år]. Jag har problem med koncentrationen och minnet på grund av min ålder och på grund av diabetes.

U: Vilken tid på året?

S: Tidigt på året.

S: U: Ska jag förstå det som att du inte blev utsatt för något personligen?

S: Nej, jag blev trakasserad, hotad och sedan kidnappad.

U: Vet du vilka det var som trakasserade dig?

S: Muslimska grupper.

²⁹⁵Utredning nr 11.

²⁹⁶ UNHCR, *Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee*, 1 sep. 2005, s. 123.

U: Du får nog vara lite mer precis än så, var de sunni eller shia?

S: Jag vet inte, jag är kristen

U: Du sa att du var kidnappad, när var det?

S: 1-2 veckor innan jag lämnade landet

U: Vet du vem som kidnappade dig?

S: Nej, de var ute efter pengar

U: Har du varit kidnappad flera gånger?

S: Bara en gång, men om jag stannat kvar hade de kidnappat mig fler gånger [...] Jag blev utsatt för förödmjukelse, slag, och förnedring. Jag fick ingen mat eller medicin [den sökande blir ledsen och gråter]

Utredaren frågar om den sökande vill ha paus. Det vill den sökande, och utredningen bryts några minuter.

U: Blev du skadad vid kidnappningen?

S: Fysiskt blev jag misshandlad, men psykiskt blir jag ledsen varje gång jag tänker på det. [sök blir tårögd.]

Därefter får den sökande många frågor om tid för kidnappningen och tid för flykten från Irak. Den sökande säger upprepade gånger att han har svårt att minnas datum.²⁹⁷

Den sökande var en äldre man med fysisk och psykisk ohälsa, som själv indikerade att han hade svårt att minnas, vilket också blir uppenbart under utredningen. Trots att den sökande är uppenbart skör och har dåligt minne, pressade utredaren den sökande på information som det knappast var rimligt att han skulle kunna minnas. När den asylsökande fick frågor, t.ex. om tid, var det sannolikt att han försökte verka samarbetsvillig och svarade, även när minnet svek Utredningen bör i större utsträckning utgå från den sökandes behov och förmåga att berätta om asylskälen.

2.6 Användningen av tolk

2.6.1 Rätten till kvalificerad tolkning

Tillämpliga riktlinjer

Tolken, vars uppgift är att översätta muntliga samtal, har en nyckelroll i asylutredningen. Artikel 10.1.b i asylprocedurdirektivet föreskriver att:

Sökandena skall närhelst så är nödvändigt få hjälp av en tolk som kan framföra deras argument till de behöriga myndigheterna. Medlemsstaterna skall anse det vara nödvändigt

²⁹⁷ Utredning nr 45 (den sökande fick uppehållstillstånd på synnerligen ömmande skäl).

att tillhandahålla tolk åtminstone när den beslutande myndigheten kallar sökanden till en intervju i enlighet med artiklarna 12 och 13 och adekvat kommunikation inte kan säkerhetsställas utan sådana tjänster [...]

Artikel 13.3.b asylprocedurdirektivet säger även att medlemsstaterna skall:

Utse en tolk som kan garantera en fungerande kommunikation mellan sökande och intervjuare. Det är dock inte nödvändigt att kommunikationen äger rum på det språk som sökanden föredrar, om det finns något annat språk som han eller hon rimligen kan förväntas förstå och som han eller hon kan kommunicera på.

UNHCR anser att direktivets krav på att tolkningen skall göras på ett språk som den sökande *rimligen* kan kommunicera på inte är ett tillräckligt krav för en rättssäker asylprövning.²⁹⁸ Enligt UNHCR är bevis som samlas under en muntlig utredning där den sökande endast ”rimligen kan förväntas förstå” språket inte pålitligt.²⁹⁹ Det är en stor skillnad mellan att ha grundläggande kunskaper i ett språk och att ha en språkkännedom som kan uttrycka komplicerade och smärtsamma upplevelser. UNHCR menar att en rättssäker asylprocess förutsätter att utredningen görs på ett språk som den sökande *faktiskt* talar och förstår.

UNHCR menar asylprocedurdirektivets krav om *adekvat kommunikation* och att tolken ska kunna *garantera en fungerande kommunikation* ställer följande krav på tolkningen:³⁰⁰

- Att tolken har den rätta kompetensen, vilket bl.a. innebär att tolken har en mycket god språkkompetens både i den sökandes språk och i det andra språket, att tolken har tolkkompetens (som inte är det samma som språkkompetens) vilket bl.a. innebär att tolken tolkar i jag-form, att tolken tar stödanteckningar för att säkerhetsställa att korrekt översättning sker, tolken ska förklara om ett ord inte går att översätta;
- Att tolken översätter allt som sägs och inte lägger till någon form av information, drar bort eller lägger in tolkningar eller kommentarer till det som sägs. Det är inte acceptabelt för tolken att sammanfatta, fylla i eller på andra vis ändra innehåll eller uttryckssätt;

²⁹⁸ UNHCR, Asylum Procedure Directive comments, 2005.

²⁹⁹ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, Mars 2010, s 126.

³⁰⁰ Se bl.a. UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, Mars 2010, s 115.

- Att tolken betar sig, och uppfattas, neutral och opartisk;
- Att tolken inte ger någon form av juridisk eller annan typ av råd till den sökande.

I svensk rätt regleras myndigheters användning av tolk huvudsakligen i 8 § förvaltningslagen: ”När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk”. Det framgår av förarbetena till förvaltningslagen att myndigheterna i första hand skall anlita auktoriserad tolk.³⁰¹ Motsvarande bestämmelse om användande av tolk finns i 50 § förvaltningsprocesslagen. Här är kravet dock att det vid behov *skall* anlitas tolk. I 13 kap. 11 § utlänningslagen reglerar tolkens rätt till ersättning av allmänna medel.

Även likhetsprincipen och objektivitetsprincipen, uttryckta i Regeringsformen 1 kap. 9 §, ställer krav på kvalificerad tolkning i myndighetsutövningen:

... måste därför en myndighet vid myndighetsutövning eller i ärenden med anknytning till myndighetsutövning se till att individen får lika behandling och en opartisk prövning av sin sak. Myndigheten har därmed en skyldighet att se till att bristfällig svenska inte påverkar beslutet. Av detta följer bl.a. att myndigheten måste anlita en kvalificerad tolk i en situation då man har att göra med en person som inte behärskar svenska. Om ärendet rör myndighetsutövning mot enskild i form av beslut eller ingripande åtgärd är det än viktigare att tolken som myndigheten anlitar är tillräckligt kompetent.³⁰²

UNHCR:s observationer

Samtliga utredningar som UNHCR observerade genomfördes med hjälp av tolk. Majoriteten av utredningarna (88 % av samtliga utredningar) genomfördes av en personligt närvarande tolk. De flesta asylutredningar genomförs med hjälp av en så kallad kontakttolk. En kontakttolk tolkar mellan enskilda och representanter för svenska myndigheter. Kontakttolkar har mycket skiftande utbildningsbakgrund.

Det finns fyra kompetensnivåer för kontakttolkarna; den högsta kompetensen har rättstolkarna, därefter kommer auktoriserade tolkar, tolkar med utbildningsbevis från tolkgrundutbildning och sedan finns så kallad annan tolk.³⁰³ Rättstolkar är auktoriserade tolkar med specialistkompetens för tolkning inom rättsväsendet. De auktoriserade tolkarna har fått godkänt på Kammarkollegiets kunskapsprov för tolkar, eller genomgått tolkutbildningen vid Tolks- och översättarinstitutet vid Stockholms universi-

³⁰¹ Prop. 1985/86:80 s. 28.

³⁰² SOU 2004:15, *Tolkförmedling - kvalitet, registrering, tillsyn*, s. 88.

³⁰³ Domstolsverket, *Kvaliteten på tolkning i domstolar, m.m.*, 2010:4, s. 9.

tet. Grundutbildningen till kontakttolk ges av folkhögskolor och studieförbund under ett läsår på halvfart alternativt två läsår på kvarts fart. Annan tolk innebär att tolken i princip helt kan sakna tolkutbildning.

Det finns runt 200 rättstolkare i Sverige. (På vissa språk finns det inga rättstolkare alls, t.ex. saknas rättstolk på somaliska).³⁰⁴ Det finns 1023 auktoriserade tolkar fördelade på 36 språk.³⁰⁵ Vidare finns det 422 tolkar utbildningsbevis i 32 språk.³⁰⁶ Tolkförmedlingsutredningen från 2004 uppskattade då att det fanns runt 5000 till 6000 aktiva tolkar i Sverige.³⁰⁷ Någon senare bedömning har inte gjorts, men den allmänna uppfattningen är att majoriteten av de aktiva tolkarna saknar formell kompetens, vilket är ett problem.³⁰⁸

Migrationsverket använder ett stort antal tolkar. 2009 uppskattades att runt 600 tolkar arbetar för Migrationsverket dagligen runt om i Sverige.³⁰⁹ Migrationsverket har inga egna tolkar, utan verket beställer tolkar via olika tolkförmedlare. Enligt Migrationsverkets instruktion om tolkanvändning (GD nr 82/2008, protokoll 10 november 2008) skall i första hand en auktoriserad tolk användas. Om ingen auktoriserad tolk finns att tillgå ska tolk som är testad och godkänd av tolkförmedlingen användas. Migrationsverket har inget krav på att tolken ska vara auktoriserad eller ha någon formell tolkutbildning. I första hand skall tolk på den sökandes modersmål användas, men om det inte finns tolk tillgänglig på det språket kan tolkning på annat språk som den sökande behärskar användas.³¹⁰

Inom ramen för denna studie har det inte varit möjligt att studera tolkarnas formella tolkkompetens eller språkkompetens. Däremot har andra kvalitetsaspekter som tolkarnas uppträdande, tolkkompetens och kännedom i svenska språket, samt utredarnas samarbete med tolkarna under utredningarna observerats.

2.6.2 Kvalitet på tolkningen

UNHCR observerade en stor variation mellan tolkarnas språkkompetens, tolkkompetens och uppförande under utredningarna. I 13 % av utredningarna bedömde UNHCR att tolkens svenska inte var tillräckligt bra, och i 5 % av utredningarna var

³⁰⁴ *Dagens nyheter*, ”Domstolar kräver inte rättstolk”, 26 februari 2011.

³⁰⁵ Kammarkollegiet, *Årsredovisning för Kammarkollegiet 2010*, s. 11.

³⁰⁶ Tolk- och översättningsinstitutets verksamhetsberättelse för 2010.

³⁰⁷ SOU 2004:15, s. 103.

³⁰⁸ Domstolsverket, *Kvaliteten på tolkning i domstolar, m.m.*, 2010:4, s. 19, se även SOU 2005:37, s. 44 ; SOU 2009:56, s. 138.

³⁰⁹ SOU 2009:56, s. 131.

³¹⁰ SOU 2009:56, s. 133.

tolkens beteende olämpligt. Majoriteten av tolkarna har en bra språk- och tolkkompetens och ett bra uppträdande under utredningarna. Till exempel i en utredning med en irakisk sökande, som under utredningen blev mycket upprörd och ledsen, var tolken hela tiden uppmärksam och vänlig mot den sökande, vilket hade en lugnande inverkan för den sökande.³¹¹ En annan kvinnlig auktoriserad arabisk tolk som UNHCR såg tolka vid flera utredningar hade en mycket bra kompetens i svenska och översatte snabbt och noggrant.³¹² Ett positivt exempel från en utredning med irakisk sökande:

Tolken etablerar genast en bra kontakt med den sökande. Tolken är snabb på att översätta allt och hela tiden vara med även i mindre ordväxling mellan utredaren och biträdet. Tolken förklarar små missförstånd enkelt, t.ex. uppfattade tolken e-mail istället för ”tag i mig”, men tolken rättade missförståndet som uppstod. Tolken hade med sig ordlistor med översättningar av särskilda termer, och tolken kom att använda den egna ordlistan för att hitta den exakta termen på den sökandes faders militära rang.³¹³

Ytterligare ett positivt exempel där tolkningen fungerar mycket bra är i en utredning med ett romskt par:

Tolken antecknar vad som sägs under utredningen och har en bra nivå på svenska språket. När tolken är osäker på vad de sökande har uttryckt säger tolken ”tolken måste fråga” till utredaren och frågar därefter han den sökande och översätter därefter vad som sades. Tolken vänder sig mot den sökande när den sökande talar, och tolken har ett respektfullt och professionellt beteende.³¹⁴

Dessa positiva exempel på god kvalitet i tolkningen skapade bra förutsättningar för en bra utredning. Den sökande kunde känna sig trygg med tolken, och både den sökande och utredaren kände förtroende för att översättningen var korrekt. Vid dessa utredningar blev tolken ett redskap för kommunikationen mellan den sökande och utredaren. Det måste dock påpekas att UNHCR enbart haft möjlighet att observera tolkarnas språkkompetens på svenska, och inte på det andra språket.

UNHCR kunde notera att tolkarna som hade en bristfällig tolk- och språkkompetens gjorde flera misstag som att tolka i tredje person istället för jag-form, kommentera och

³¹¹ Utredning nr 51.

³¹² T.ex. vid utredningarna nr 45 och nr 40.

³¹³ Utredning nr 26.

³¹⁴ Utredning nr 22.

ställa egna frågor till den sökande. I en utredning med en afghansk sökande där tolkens svenska är bristande och flera missförstånd uppstår under utredningen, noterar UNHCR följande:

Vid ett tillfälle blir det ett missförstånd som uppmärksammas av både utredaren och biträdet, när tolken inte kunde ordet "alias" vilket då förklaras.

Vid ett annat tillfälle får utredaren ställa om frågan då den sökandes svar inte går att förstå:

S: Jag har inte så mycket kontakt med min familj heller. Utom min familj, inom släkten, är de ute efter mig.

U: Nu förstod jag inte hur du menar? Du menar förutom din familj frågar de också din släkt?

S: Ja.

Senare säger S: Han har sagt att det låter roligt om någon från oss hjälper våra fiender.

U: Vem säger att det låter "roligt"

Tolken rättar: det låter "konstigt".

Vid flera tillfällen svarar den sökande på ett sätt som man kan undra om den sökande har förstått frågan, och vid flera gånger under utredningen får utredaren ställa om sina frågor.³¹⁵

När tolkens svenska är bristfällig hindrar det att utredningen blir effektiv, och det finns stora risker att det blir fel i översättningen. När det finns brister i tolkningen är det osäkert om vad i den sökandes utsaga som beror på den sökande och vad som handlar om att tolken som inte översätter korrekt.

2.6.3 Om telefontolk

Vid sju av de femtiosex muntliga utredningarna var tolken inte personligen närvarande. Vid fyra av utredningarna användes videotolkning. Vid två av dessa utredningar fungerade den språkliga tolkningen mycket bra.³¹⁶ Men vid en av utredningarna satt den sökande med ryggen mot videoskärmen där tolken fanns, vilket verkade besvära den sökande och försvåra en effektiv kommunikation.³¹⁷

I tre av de muntliga utredningarna (5 % av samtliga utredningarna) användes telefontolk. Vid samtliga av dessa utredningar uppstod tolkproblem, varav en av utredning-

³¹⁵ Utredning nr 25.

³¹⁶ Utredning nr 8 och nr 10.

³¹⁷ Utredning nr 10.

arna fick ställas in på grund av problem med tolken. Vid en telefontolkning på somaliska, talade tolken inkorrekt svenska och använde vid upprepade tillfällen svenska ord vid översättningen till somaliska, som t.ex. ”tystnadsplikt”.³¹⁸ Vid en annan telefontolkning verkade tolken översätta mycket mindre än vad den sökande uttryckte, och flera av tolkens uttryck på svenska var svåra att förstå.³¹⁹ Observationerna från muntliga utredningar med telefontolkning indikerade att det var större risk att det skulle uppstå missförstånd och komplikationer i tolkningen än med personligt närvarande tolk.

2.6.4 Utredarens arbete med tolken

Det är utredarens uppgift att se till att kontakten mellan den asylsökande och tolken fungerar väl och att den asylsökande känner sig trygg med tolken. Om det uppstår motsättningar eller spänningar mellan tolken och den asylsökande, måste utredaren hantera situationen, och om det inte går att lösa, måste utredningen avbrytas då eventuell missämja eller avståndstagande får effekter för den asylsökandes förmåga och vilja att berätta om sina asylskäl. Trots att det uppstod tolkproblem vid flertal utredningar, avbröts endast en av utredningarna på grund av tolkproblem.

Utredarna inleder utredningen med att presentera tolken och beskriva tolkens roll och tolkens tystnadsplikt. Detta fungerar bra. Vid ett utredningstillfälle uppmärksammades att tolken och den asylsökande kände varandra sedan tidigare. Utredaren såg då till att tolken ersattes av en annan tolk, vilket var bra.³²⁰

För de tolkar som saknar formell tolkutbildning finns det av förklarliga skäl inga garantier att tolken har tillräcklig språkkompetens, utan tolkens kompetens prövas i och med att den muntliga utredningen startar. Den kontroll som görs angående tolkens kompetens är att utredaren frågar den sökande om hon eller han förstår tolken väl. UNHCR observerade att utredarna vanligtvis frågar den sökande om denne förstår tolken redan i inledningen av den muntliga utredningen. Den sökande ges däremot inte möjlighet att fritt prata med tolken innan frågan om tolkens begriplighet. Även om den sökande förstår tolken väl, behöver det inte betyda att tolken gör en korrekt översättning. Det är därför viktigt att utredaren är uppmärksam på eventuella kommunikationssvårigheter under utredningen. UNHCR noterade att de flesta utredare vänder sig till den sökande och inte till tolken, vilket är bra.

³¹⁸ Utredning nr 39.

³¹⁹ Utredning nr 6.

³²⁰ Utredning nr 38.

Vid flera utredningar hade tolken ordväxling med den sökande utan att det översattes. Exempelvis under en utredning med en kvinnlig sökande och manlig rysktalande tolk uppstod en rad tolkproblem där utredaren inte grep in.³²¹ Tolken hade vid flera tillfällen under utredningen längre konversationer med den sökande som inte översattes. En annan rysktalande tolk ställde flera frågor till den sökande som inte översattes till svenska och det förefaller för betraktaren som den sökande verkade berätta mycket mer än vad tolken översätter. Utredaren uppmärksammade inte detta och ingrep inte.³²² Vid en annan utredning med arabisktalande tolk ställde tolken frågor till den sökande, men där gick utredaren direkt in och sade till tolken att översätta allt som sägs.³²³ Det är viktigt att utredaren identifierar och hanterar de eventuella tolkproblem som uppstår under utredningen.

2.6.5 Genusaspekter

Tolkens kön kan ha stor betydelse för att den sökande skall känna förtroende att berätta om sina asylskäl. Tolkens kön är särskilt viktigt när det gäller asylsökande som varit utsatta för sexuellt våld. De sökande får inledningsvis frågan om de har något önskemål om kön på tolken, vilket är bra. UNHCR har inga uppgifter om andelen asylsökande som uttrycker särskilt önskemål om tolkens kön. Men som beskrivet i inledande kapitel kan momentet av att den sökande skall uttrycka önskemål om tolkens kön uppfattas som en belastning och något som asylsökande drar sig för att göra.

Det är vidare viktigt att tolken har ett genusmedvetet språk för att förmå att översätta korrekt i asylutredningen.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att tolkar med formell tolkkompetens används i asylutredningarna. I det fall tolken inte har formell utbildning bör lämplig utbildning ges innan han eller hon börjar tolka i asylutredningar.³²⁴
- Tolkarna behöver ha kännedom om sin roll som tolk, om bemötande och om frågor kring krav på sekretess. Vidare måste tolkar vid asylutredningar ha kunskap om asylprocessen och asylprövningens särskilda terminologi. Ut-

³²¹ Utredning nr 19.

³²² Utredning nr 43.

³²³ Utredning nr 50.

³²⁴ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, Mars 2010, s 120. UNHCR har tagit fram ett utbildningsmaterial för tolkar: *Interpreting in a Refugee Context – Self-study Module 3*, UNHCR, januari 2009.

bildningen skulle fokusera på de ämnesområden som ofta förekommer i asylintervjuer, till exempel militär- och vapenterminologi och politiska och medicinska termer. UNHCR rekommenderar att det utvecklas ett träningsprogram för tolkar.³²⁵

- Det bör finnas ett lexikon tillgängligt på den vanligt använda terminologin i asylutredningarna.
- UNHCR anser att tolkarna bör arbeta enligt en uppförandekodex och ha noggranna arbetsbeskrivningar.
- UNHCR rekommenderar att alla utredare får utbildning i att intervjua med tolk. Utredaren behöver bland annat vara medveten om tolkningens effekter på asylutredningen och ha kännedom om svårigheterna med att tolka.³²⁶
- UNHCR rekommenderar att det utvecklas riktlinjer för hur man utreder med tolk. (Idag finns det inget kapitel i Utlänningshandboken om tolkar). Riktlinjerna bör bland annat innehålla instruktioner om att den asylsökande ska ges tillfälle att informellt prata en stund med tolken för att sedan kunna besvara frågan om kommunikationen genom tolken fungerar.³²⁷ Det är också viktigt att riktlinjerna klargör betydelsen av kvalificerad tolkning. Positiva exempel finns i flera andra EU-länder. I Finland har man utvecklat en manual för tolkar och en utbildning för tolkar.³²⁸
- UNHCR anser att utredningen skall avbrytas om det uppstår språkliga tolkningsproblem och upprepade missförstånd under utredning.³²⁹ Det är viktigt att utredaren betonar för den sökande att om det finns kommunikationssvårigheter måste utredningen skjutas upp, eftersom det är avgörande att allt som sägs tolkas korrekt.
- UNHCR anser att större ansträngningar bör göras för att kvinnliga asylsökande skall intervjuas av kvinnliga utredare och tolkar.³³⁰ Istället för att fråga om de asylsökande har några speciella preferenser när det gäller utredarens och tolkens kön, bör utgångspunkten vara att en kvinna förordnas om inte

³²⁵ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, Mars 2010, s. 121-122.

³²⁶ UNHCR, *Interpreting in a Refugee Context*, 2009.

³²⁷ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2 "Opening the Interview; Introducing the interpreter", 1995.

³²⁸ Flyktingrådgivningen, *Tolkning under asylförfarande. Guide till tolkar*, 2010.

³²⁹ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 1 "Preparing the interpreter", 1995.

³³⁰ *Ibid.*, kap. 2 "Opening the interview", 1995.

sökanden har några invändningar. Att ställa krav på den myndighet som ska bestämma över ens framtid i inledningsskedet på asylprocessen är svårt för de allra flesta. Den asylsökande kan felaktigt tro att denne är till besvär särskilda önskemål framförs om tolkens kön. Därför rekommenderar UNHCR att kvinnliga asylsökande i första hand ges kvinnliga tolkar och utredare och att de får tillfälle att invända om de istället önskar manliga tjänstemän.

- Arbetet för att säkerhetsställa kvalificerad tolkning i asylprocessen är avgörande för kvaliteten i asylprövningen. UNHCR rekommenderar att kvalitetssäkrings- och klagomålssystem utvecklas. Det bör finnas en enkel rapporteringsmekanism för utredarna vid identifierade tolkproblem. Det finns exempel från Belgien, där nyrekryterade tolkar under de tre första månaderna granskas och därefter sker uppföljande kvalitetsutvärdering varje år.³³¹

³³¹ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 156.

3 DEN JURIDISKA BEDÖMNINGEN AV SKYDDSBEHOV

3.1 Formella krav på beslutets utformning

Tillämpliga riktlinjer

Enligt artikel 8.2a i asylprocedursdirektivet skall ansökningar prövas och beslut fattas individuellt, objektivt och opartiskt. Artikel 9.2 i asylprocedurdirektivet anger vilka krav som skall ställas på ett avslagsbeslut av den beslutande myndigheten:

När en ansökan avslås skall medlemsstaterna dessutom se till att de faktiska och rättsliga skälen för detta anges i beslutet /.../ Medlemsstaterna behöver inte uppge skälen för att inte bevilja flyktingstatus i beslutet om sökanden beviljas en status som ger samma rättigheter och förmåner enligt den nationella lagstiftningen och gemenskapslagstiftningen som flyktingstatus enligt direktiv 2004/83/EG. I dessa fall skall medlemsstaterna se till att skälen för att inte bevilja flyktingstatus uppges i sökandens akt och att sökanden på begäran får tillgång till sin akt.

Internationell rätt fastställer inga särskilda krav på utformandet av beslutet. UNHCR har dock i diverse riktlinjer och i andra kvalitetsprojekt uttalat att, för att garantera en rättssäker prövning och en transparent process, skall beslutet vara tillräckligt detaljerat för den sökande skall förstå anledningen till avslaget och möjliggöra ett överklagande.³³² Beslutet skall därför redogöra för fakta i ärendet, all bevisning som lagts till grund för beslutet och hur den har bedömts, hur bevislätnadsregeln tillämpats och vem som haft bevisbördan, vilken landinformation som använts och hur den har använts, hur trovärdighetsbedömningen har gått till väga, hur kriterierna för olika typer av skyddsbehövande tillämpats och om mallar eller standardiserade paragrafer används, är de relevanta och tillämpliga i det enskilda ärendet.³³³

Enligt svensk rätt skall enligt 20 § förvaltningslagen myndighetens skäl redovisas i beslutet, vilket syftar till att garantera att ärendena prövas sakligt, enhetligt och med om-

³³² UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 17.

³³³ "Key criteria for assessing the quality of asylum decisions, jointly agreed UKBA/UNHCR minimum standards for a system of quality assurance in the UK first-instance asylum decision-making process", December 2008, annexed to UNHCR, 'Quality Initiative Project: Sixth Report to the Minister' April 2009: <http://ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/unhcreports/>, paras. 196-204, *UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating the Status of Refugees*, revised 1992.

sorg. Motiveringsskyldigheten gör det möjligt för parten att förstå beslutet, kontrollera det och bedöma om det skall överklagas.³³⁴ 13 kap. 10 § UtL föreskriver att ett beslut om uppehållstillstånd skall innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Förarbetena klagör att myndigheten får bestämma motiveringens utformning:

Någon detaljerad generell anvisning för hur motiveringen ska se ut varken kan eller bör ges. Rent allmänt kan det sägas att beslut om permanent uppehållstillstånd bör vara utformade så att det tydligt går att urskilja på vilken grund utlänningen har fått stanna i Sverige samt de närmare omständigheter som konstituerar denna slutsats. Ett avslagsbeslut bör [...] vara tydligt i sak och lättbegripligt.³³⁵

UNHCR:s observationer

UNHCR fann att både bifalls- och avslagsbeslut motiveras, vilket är positivt, trots att svensk förvaltningsrätt faktiskt säger att gynnande beslut inte behöver motiveras.³³⁶ Beslutet är i regel utformat i du-form och är avsett att vara lättbegripligt för sökanden, vilket även det är positivt. UNHCR fann också att ärendena i regel var korrekt sammanfattade vid en jämförelse med utredningsprotokollet och biträdets yttrande. Det är standard att beslutet skall ange tillämpliga lagrum, samt vad som krävs för att flyktingdefinitionen skall vara tillämplig. Vissa beslut anger på motsvarande sätt vad som krävs för skyddsbehövande i övrigt, men inte alla.³³⁷

Beslutet innehåller beteckning på ärendet, namn på beslutsfattare/handläggare samt vilken asylprövningsenhet som fattat beslutet. Bio data för sökanden och detaljer om biträdet, beslutet framgår klart på första sidan av beslutet med hänvisning till relevant lagrum. I övrigt innehåller beslutet yrkandet, och, oftast, datum för muntlig utredning. Skälen för beslutet inkluderar en redogörelse för identitet/hemvist, en bedömning av skyddsbehov och synnerligen ömmande skäl samt ett sammanfattande beslut med referens till lagrum. Besluten är undertecknade av beslutsfattare och föredragande. I regel sammanfattas skälen korrekt. UNHCR noterar dock att utformningen av beslut varierar mellan enheter och också inom samma enhet.

I ett flertal bifallsbeslut nämns att de hot och trakasserier sökanden utsatts för är av den art och omfattning som utgör förföljelse enligt kap. 4 § 1 UtL, men det nämns inte vilken grund ärendet faller under. Betoningen i bedömningen är oftast på förföl-

³³⁴ SOU 2006:6 s. 207.

³³⁵ Prop. 1996/07:25 s. 206.

³³⁶ SOU 2006:6 s. 207.

³³⁷ Begreppet alternativt skyddsbehövande kommer inte att användas i den här delen eftersom beslut fattas innan 1 januari 2010 då förändringarna i UtL rörande alternativt skyddsbehövande trädde i kraft.

jelsen och mindre på analys av orsakssamband och diskussion om vilken/vilka skäl som skulle kunna vara tillämpliga.

3.2 Användningen av rättskällor

Tillämpliga riktlinjer

I svensk rätt är de primära rättskällorna lagtexten, förarbeten och praxis från domstolar. Migrationsverket har dessutom ett antal interna styrdokument som inte är juridiskt bindande. Rättspraxis från den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, så kallade ”lead cases”, samt från EU-domstolen är också direkt bindande, medan internationella konventioner införlivas i svensk rätt genom att omarbetas till svensk författningstext. De källor och tolkningsverktyg som finns inom internationell rätt är också av betydelse för tolkningen av den svenska författningstexten.

Enligt förarbetena till UtL anses UNHCR:s handbok och slutsatser vara internationellt erkända tolkningsinstrument vid tillämpningen av Flyktingkonventionen, och MiÖD har fastställt att UNHCR:s rapporter är en viktig källa som vägledning.³³⁸ MiÖD påpekar i synnerhet att UNHCR:s handbok är att betrakta som en rättskälla:

UNHCR:s exekutivkommitté har givit Förenta Nationernas flyktingkommissarie i uppdrag att ge ut Handboken om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. I handboken beaktas UNHCR:s kunskap på området samt den praxis som vuxit fram i de fördragsslutande staterna, bl.a. Sverige. UNHCR:s handbok får tillsammans med andra slutsatser rörande förfarandet, som UNHCR står bakom, anses vara viktiga rättskällor rörande förfarandet i mål eller ärenden rörande flyktingskap (jfr prop. 2004/05:170 s. 94).³³⁹

MiÖD har även nämnt vikten av UNHCR:s kompletterande riktlinjer i sina avgöranden: ”som komplettering till handboken har UNHCR bland annat gett ut riktlinjer rörande internflykt; Guidelines on International Protection: ”Internal Flight or Relocation Alternative” within the context of article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”.³⁴⁰ UNHCR:s riktlinjer är så kallad ”soft law” och inte direkt bindande för medlemsstaterna. UNHCR:s *Guidelines on International Protection* är juridiska bedömningar av olika frågor som uppkommit i tolkningen av Flyktingkonventionen och baseras på UNHCR:s ansvar för översynen

³³⁸ Prop. 1997/97:25 s. 96, MIG 2006:7, MIG 2009:27.

³³⁹ MIG 2006:1.

³⁴⁰ MIG 2009:4.

av konventionens efterlevnad, enligt UNHCR:s stadga, samt artikel 35 i konventionen. De skall ses som en uppdaterad bilaga till Handboken och ha samma rättsliga ställning som denna.³⁴¹

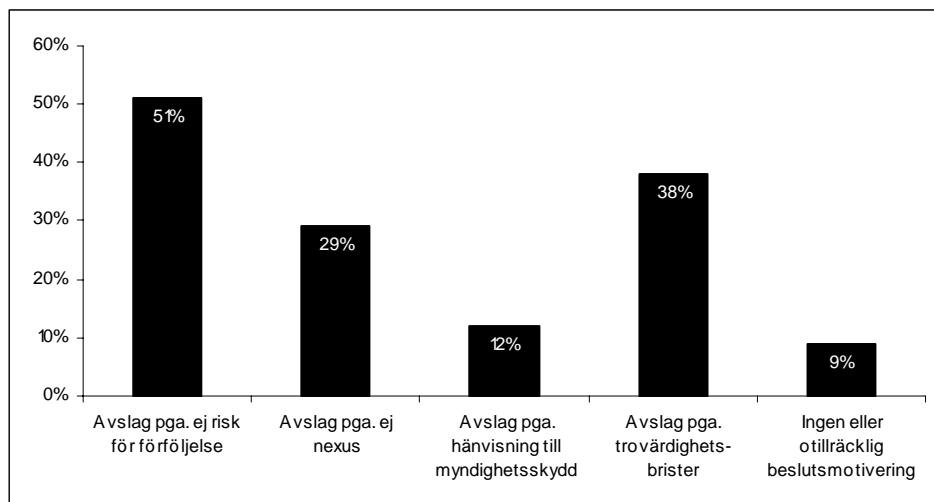
UNHCR:s observationer

UNHCR anser att det är positivt att Migrationsverket har vidtagit åtgärder för att harmonisera sin tillämpning med europeisk och internationell rätt och sprida kunskap om nya rättsfall från europeiska domstolar och vägledande avgöranden från MiÖD genom Rättschefens rättsliga ställningstaganden, Migrationsverkets egna kommentarer på avgörandena, samt mycket snabb uppdatering av databasen, Lifos med ny och aktuell landinformation. Sedan 2010 ger Verksamhetsområdet Rättslig Styrning även ut en rättslig översikt, som är internt tillgänglig på Migrationsverkets intranät, vilken sammanfattar utvecklingen inom svensk och internationell lagstiftning och praxis. UNHCR anser att alla dessa initiativ är utmärkta och hjälper till att tillförsäkra rättssäkerhet och tillförlitlighet i prövningen.

UNHCR kan notera att beslutsfattarna i regel refererar till lagtexten i UtlL både i bifalls- och avslagsbesluten. I ett fåtal fall har fel lagrum citerats som grund för bifall. I ett antal ärenden, är det oklart vilket lagrum som är tillämpligt. I de flesta av de ärenden UNHCR studerat kunde man utläsa av avslagsmotiveringen anledningen till avslaget och vilka element som anses saknas. I 9 % av avslagsbesluten saknades dock helt en motivering till avslaget på flyktingstatus.

³⁴¹ Turk, Volker, "Introductory Note to UNHCR Guidelines on International Protection", *International Journal of Refugee Law*, vol. 15, no. 2, 2003, s. 303-306.

Diagram 3: Migrationsverkets skäl till avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap 1 §.³⁴²



I de 200 ärenden som ingick i studien, hänvisas det endast vid två tillfällen till internationell praxis som skulle kunna vara relevant, t.ex. avgöranden från den Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter som tolkar begrepp som ”tortyr”, ”omänsklig behandling” osv.

Det hänvisas regelbundet till UNHCR:s handbok och UNHCR:s riktlinjer med landinformation (eligibility guidelines) används ofta, men det saknas kunskap om riktlinjerna som skall bistå vid juridisk tolkning t.ex. vid tillämpningen av internflyktsalternativ eller könsrelaterad förföljelse (Guidelines on International Protection, Guidance Notes etc).

UNHCR:s rekommendationer

- Sedan projektet genomfördes har Migrationsverket arbetat på att ta bort obsoleta styrdokument (klargörande beslut, vägledande beslut osv.), att uppdatera existerande ställningstaganden samt att ge ut nya rättsliga ställningstaganden, vilket är positivt och ökar förutsägbarhet och transparens i asylprövningen.

³⁴² Bara avslagsbesluten inräknade eftersom andelen bifallsbeslut påverkas av att bifallsbesluten är medvetet framplockade i urvalet. Siffrorna säger alltså inte andelen av alla sökande i studien som fått avslag med en viss motivering, utan andelen av de som fått avslag som fått det med en viss motivering. Ett avslag kan motiveras med flera skäl. Den totala summan av staplarna blir alltså inte 100.

- UNHCR rekommenderar att enheterna rutinmässigt nämner nya ställningstaganden eller avgöranden i sina veckomöten och att tillämpligheten och konsekvenserna av nya ställningstaganden diskuteras och analyseras inom teamen. Domstolsavgöranden och ställningstaganden refereras ofta till per automatik, men att aktivt diskutera dem i grupp och att diskutera tillämpligheten på olika typer av ärenden skulle öka förståelsen för de rättsliga frågorna.

3.3 Fastställande av flyktingskap³⁴³

3.3.1 Riskbedömningen – välgrundad fruktan

Tillämpliga riktlinjer

Enligt artikel 4.2 skyddsgrundsdirektivet så skall en individuell prövning göras i varje enskilt ärende. Enligt MiÖD ”måste oftast en individuell bedömning av skyddsskälens göras”.³⁴⁴ Flyktingdefinitionen i utlänningslagen är baserad på Art 1.A av flyktingkonventionen med tillägg för kön:

4 kap. 1 § Med flykting avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningsen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och – inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningsen riskerar att utsättas för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Enligt internationell rätt, som bekräftats av svensk praxis, skall riskbedömningen för flyktingstatus grundas på de förhållanden som råder vid beslutstillfället. Sökandens fruktan är välgrundad om det finns en rimlig sannolikhet att hon/han skulle utsättas för den fruktade faran vid ett återvändande till hemlandet. Prövningen är en framåtsyftande, objektiv bedömning som innefattar ett subjektivt och ett objektiva element.³⁴⁵ UNHCR:s handbok definierar det subjektiva elementet som ”ett sinnestill-

³⁴³ I de exempel som ges i det här kapitlet accepterar Migrationsverket trovärdigheten av fastställda fakta, men finner, i de fall avslagsbeslut fattas, brister i tillräckligheten.

³⁴⁴ MIG 2007:12 s.10.

³⁴⁵ Lagrådsremissen för genomförandet av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet av den 2 juli 2009 föreslog t.o.m att 4 kap. 1§ 2 st. UtL skulle ändras från ”utsatts” till riskerar att utsättas” för att göra det tydligare att det handlar om en framåtsyftande prövning. Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”, UNHCR, Geneva, 2001.

stånd och en subjektivt upplevs belägenhet” och det objektiva elementet som ”ett objektivt underbyggande av fruktan”.³⁴⁶

Huruvida det subjektiva elementet eller det objektiva elementet överväger i bedömningen kan variera från ärende till ärende.³⁴⁷ Man kan tänka sig ärenden där, trots att ingen fruktan nämns, så kan de objektiva omständigheterna berättiga skydd, men också situationer där de objektiva omständigheterna är svaga men helhetsbilden inklusive sökandens personliga bakgrund och aktiviteter gör att fruktan kan vara välgrundad. Det är nödvändigt att både de subjektiva och de objektiva elementen vägs in i bedömningen i varje enskilt ärende samt att resonemanget runt dem redogörs för noggrant. MiÖD förde fram i UM 475-06 att ”för att en fruktan skall anses vara välgrundad måste den [...] underbyggas av ett objektivt förhållande”.

Tidigare förföljelse är inte en förutsättning för framtida risk, men kan vara del av underlaget för riskbedömningen.³⁴⁸ Av UNHCR:s handbok framgår att ”[s]om *regel* kan man utgå från att en person som redan förföljts på grund av något av de skäl som räknas upp i flyktingkonventionen, hyser en välgrundad fruktan för förföljelse”.³⁴⁹ Tidigare förföljelse betraktas alltså som en presumtion för att risk för förföljelse alltså föreligger. Artikel 4.4 i EU:s skyddsgrundsdirektiv går längre genom att stipulera att tidigare förföljelse, allvarlig skada eller direkta hot skall betraktas som en allvarlig indikation på välgrundad fruktan eller verklig risk att bli utsatt för allvarlig skada ”såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse eller allvarlig skada inte kommer att upprepas”. Det har ansetts innebära en viss bevislättning för sökanden eftersom tidigare erfarenheter kan minska behovet av ytterligare bevisning om framtida risk och istället måste myndigheten visa ”goda skäl” att förföljelsen och skadan inte kommer att upprepas.³⁵⁰

I svensk rätt anger förarbetena att den riskbedömning som skall göras gäller risken för förföljelse vid återvändandet till hemlandet, vilket också bekräftades vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt. Om en sökande tidigare har varit utsatt för förföljelse är det en omständighet som talar för att risk för förföljelse alltså före-

³⁴⁶ UNHCR:s handbok, par. 37-42.

³⁴⁷ UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Geneva, 2001.

³⁴⁸ SOU 2006:6, s. 90.

³⁴⁹ UNHCR:s handbok, par. 45.

³⁵⁰ SOU 2006:6, s 233.

ligger.³⁵¹ MiÖD fastställde också i MIG 2007:16 att om sökanden redan i hemlandet blivit utsatt för förföljelse torde det vara lättare att fullgöra bevisbördan.

UNHCR:s observationer

Av de granskade ärendena var det 30 ärenden, dvs. 15 %, av de 200 ärendena som fick flyktingstatus. UNHCR fann att Migrationsverket sällan beaktar det subjektiva elementet sin bedömning. I praxis i vissa länder anses det som en indikation på att det subjektiva elementet brister, att sökanden inte fruktar att återvända till hemlandet, om sökanden inte omedelbart lämnar in en asylansökan, inte söker asyl i ett transitland, inte lämnar hemlandet omedelbart efter att något inträffat eller återvänder till hemlandet efter flykten. Det antagandet är inte något som stöds av internationell rätt eller EU direktiven om det finns en anledning som anges varför sökanden t.ex. väntade med att lämna landet. Det kan röra sig om att det skulle innebära en risk för de anhöriga om man gav sig av, ekonomiska skäl, att man måste organisera resan eller att flykt inte är det första alternativet man tänker på.

I ett ärende fann man att den omständigheten att sökanden sökt om asyl först drygt en och en halv månad efter sin ankomst till Sverige tydde på att denne inte själv ansett sitt behov av skydd som särdeles trängande.³⁵²

Då man beaktar det objektiva elementet – huruvida fruktan är välgrundad – skall man ta hänsyn till förhållandena i hemlandet, men också den enskildes personliga omständigheter, som familjeförhållanden, ras, religion, politisk uppfattning, personliga erfarenheter och vad som hänt familj och vänner. Frukten skall vara rimlig och berättigad med tanke på den objektiva situationen. UNHCR fann i sin granskning att, i beaktandet av de omständigheter som objektivt skulle kunna underbygga riskbedömningen utgår Migrationsverkets prövning som regel från tidigare förföljelse, och i vissa fall anses det vara helt avgörande för riskbedömningen, vilket är felaktigt:

Migrationsverket konstaterar att det inte har framkommit några uppgifter i ditt ärende om att du personligen har utsatts för någon systematisk förföljelse varken på

³⁵¹ Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, regeringens proposition 2005/06:6 s.9. Se även Proposition 2009/10:31, Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylproceduredirektivet, s. 100.

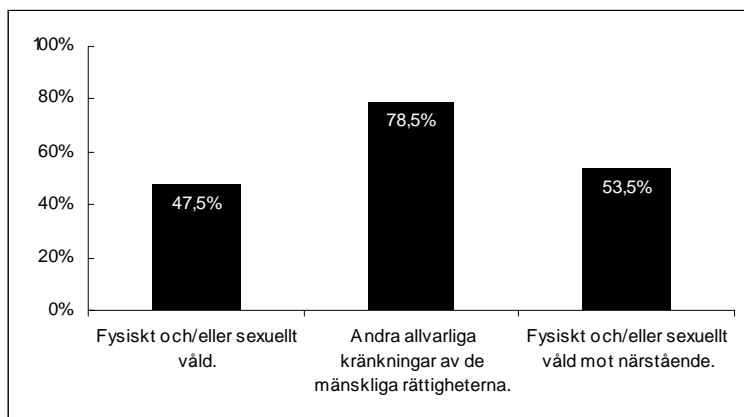
³⁵² Beslut nr 97 (avslag).

grund av din politiska tillskrivning eller din religionstillhörighet, eller att denna har varit av sådan art och intensitet som krävs för flyktingskap.³⁵³

Tidigare förföljelse är relevant som en indikation att framtida förföljelse skulle kunna ske, men det är inte nödvändigt, vilket ibland hävdas i besluten. Riskbedömningen skall alltid vara framåtsyftande. 2010 ändrades texten flykting definitionen i 4:1 UtL från *utsatts* till *riskerar att utsättas* just för att förtydliga att det är en framåtsyftande prövning som skall göras. Migrationsverket gör de facto en bedömning av tidigare kränkningar och inte en framåtsyftande riskbedömning.

En majoritet av de sökande i de ärenden som ingick i studien åberopade tidigare kränkningar, framförallt fysiskt våld. Om man inte ifrågasätter trovärdigheten av tidigare kränkningar innebär det att bevisbördan flyttas över på migrationsverket att "motbevisa" framtida förföljelse. UNHCR kunde inte notera att det faktum att sökanden åberopat tidigare kränkningar innebär någon form av bevislättning för sökanden.

Diagram 4: Andel beslut där den sökande åberopar att hon eller han och/eller närstående tidigare har utsatts för allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.³⁵⁴

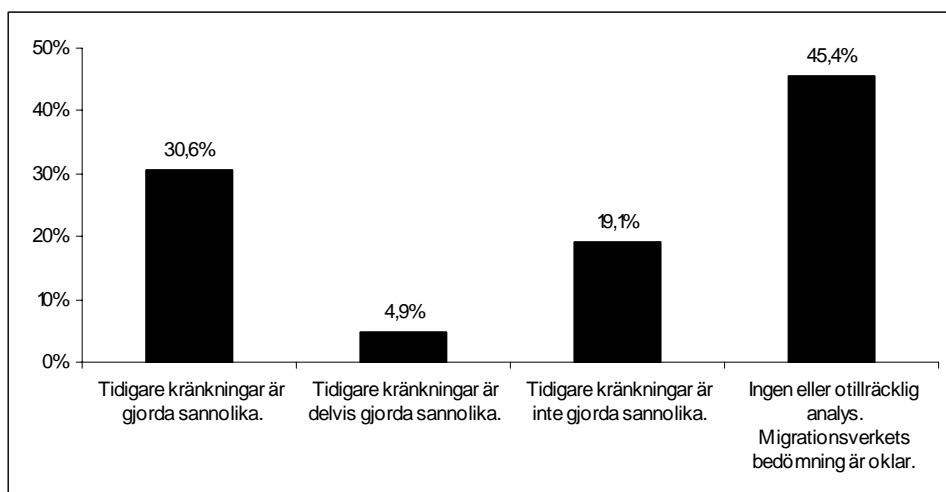


³⁵³ Beslut nr 18 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar).

³⁵⁴ De åberopade kränkningarna gäller både statliga och icke-statliga aktörer. Alternativet "fysiskt och/eller sexuellt våld" inkluderar tortyr. Alternativet "andra allvarliga kränkningar" har används när den sökande har dödsshotats, frihetsberövats, tvångsrekryterats, hotats med tvångsgifte eller kallats till domstol pga. sin politiska verksamhet. "Våld mot närstående" gäller både familjemedlemmar och personer i liknande positioner som den sökande (arbetar med samma sak, tillhör samma samhällsgrupp, osv.). Endast handlingar som innefattar explicit fysiskt våld är inkluderade, ej t.ex. dödshot, kidnappning eller beskjutning som ej träffat den närstående.

UNHCR fann i sin studie att 57,7 % av de kvinnliga sökandena och 47,6 % av de manliga sökandena åberopade att de tidigare hade utsatts för fysiskt eller sexuellt våld, vilket är intressant eftersom det går emot gängse uppfattning att det i första hand är män som flyr våld mot person. Migrationsverket bedömde att 34,3 % av männen hade gjort sina tidigare kränkningar sannolika, men bara 25,6 % av kvinnornas åberopade kränkningar godtogs. I 56,4 % av kvinnornas ärenden är Migrationsverkets bedömning av tidigare åberopade kränkningar oklar eller saknas, medan det är bara fallet i 37,1 % av de manliga sökandenas ärenden.

Diagram 5: Migrationsverkets bedömning av de tidigare kränkningar som den sökande åberopat att han eller hon och/eller den sökandes närstående utsatts för.



UNHCR fann dock att i 45 % av dessa, gjorde verket ingen eller oklar bedömning av de åberopade tidigare kränkningarna. Det faktum att man funnit tidigare kränkningar, vars trovärdighet man inte ifrågasätter, borde innebära ett minskat krav på sökanden att bevisa de andra elementen i bedömningen som orsakssamband och flyktinggrund, men den principen tillämpades sällan i de ärenden UNHCR tittat på.

I 64,1 % av ärendena åberopade de kvinnliga sökandena att närstående redan hade utsatts för fysiskt eller sexuellt våld, medan 54,4 % av de manliga sökandena åberopade samma sak. Totalt var det 58,5 % av de sökande som åberopade våld mot familjemedlemmar. UNHCR:s handbok är mycket tydlig att man också måste beakta övergrepp mot vänner och släktingar när man bedömer det objektiva elementet, men det

var någonting som Migrationsverket bara undantagsvis ansåg relevant i riskbedömningen.³⁵⁵

En annan faktor som kan påverka det objektiva elementet är om man tillhör en utsatt grupp (group at risk). I ett flertal ärenden rörande sabeiska mandéer används begreppet ”utsatt grupp” korrekt, baserat på ett klagörande beslut från migrationsverket rörande skyddsbehov för mandéer (2008-05-05): ”eftersom mandéer från centrala och södra Irak är en speciellt utsatt och sårbar grupp [kan] lägre krav ställas avseende mandéer, än vad som annars generellt ställs i irakiska asylärenden när det gäller den individuella riskbedömningen”.³⁵⁶ Samtliga ärenden i beslutsstudien, utom ett, rörande mandéer från Irak beviljades flyktingskap på grund av risk för religiös förföljelse. UNHCR noterade att bedömningen av de mandeiska ärendena har gjorts i utsträckning i enlighet med det klagörande beslutet från 2008, vilket är mycket bra.

I andra ärenden rörande utsatta grupper, till exempel kristna irakier, al-haq eller kurder, anges det i besluten att den sökande tillhör en utsatt grupp men denna bedömning får sedan inga, eller ringa, effekter på riskbedömningen i det enskilda ärendet. I ett exempel rörande en kristen kvinna från Bagdad, som var akademiker, en annan grupp som omnämns som en utsatt grupp, gjordes ingen bedömning av utsattheten:

Din familj började trakasseras på grund av er religion under X och situationen förvärrades under X. I början av X satte islamisterna anslag i ert bostadsområde att alla var tvungna att bära slöja. Du och kvinnorna i familjen tvingades bära slöja och långa kläder. Din familj hånades och fick höra glåpor av era grannar på grund av att ni var kristna. Terrorister övervakade alla som arbetade för utländska företag. Den XX på kvällen kom fyra maskerade beväpnade araber till din bostad och hotade din familj. De öppnade eld och uppgav att de inte accepterade kristna och att ni skulle lämna Irak eftersom Irak inte är ett land för kristna. De sade även att du och din familj var tvungna att sluta arbeta för utlänningar och att familjen skulle samarbeta med dem. En förutsättning för att din familj skulle få stanna kvar i Irak var att ni konverterade till islam, samarbetade med dem mot amerikanerna och betalade 100 USD per månad i bidrag till deras kamp för en islamisk stat och kamp mot amerikanerna/utlänningar. [Den sökande och hennes familj lämnade kort därefter Irak]

[...]

Migrationsverket är medvetet om att situationen i Irak är svår, inte minst för kristna, men som tidigare konstateras bedöms dock inte den allmänna situationen i Irak, för nå-

³⁵⁵ UNHCR:s handbok, par. 43.

³⁵⁶ Migrationsverket, *Klagörande beslut rörande skyddsbehov för mandéer (Irak)*, 2008-05-05.

gon grupp, vara sådan att den utgör grund för uppehållstillstånd. Den allmänna situationen för kristna i landet är således inte tillståndsgrundande.

För de åberopade omständigheterna ska betraktas som förföljelse krävs att de åtgärder som den sökande fruktar har en viss intensitet. Åtgärderna skall rikta sig mot sökandes liv eller frihet eller på annat sätt vara av svår beskaffenhet. Migrationsverket anser inte att de händelser du uppgivit dig varit med om kan anses ha varit av sådan intensitet eller omfattning att det kan anses utgöra förföljelse i utlänningslagens mening. Migrationsverket finner inte heller det sannolikt att det inträffade skulle föranleda att du vid ett återvändande riskerar dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling. Mot bakgrund av ovanstående menar verket att du inte kunnat göra sannolikt att det vid ett återvändande till Irak skulle föreligga en konkret hotbild mot dig.

Eftersom verket bedömt att du inte har gjort sannolikt att du riskerar allvarliga övergrepp vid ett återvändande till Irak, saknas det orsaks samband som är en förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd på grund av de svåra motsättningar som råder i Irak. Du bedöms således inte vara flykting eller skyddsbehövande i övrigt.³⁵⁷

Migrationsverket medgav att situationen för kristna var svår men refererade ändå till det allmänna läget. Om en situation bedöms vara ”svår” för en särskild grupp bör en analys göras om det innefattar systematisk diskriminering eller risk för kränkningar av olika slag.³⁵⁸ ”Migrationsverket sade i ett yttrande till MiÖD vid den här tiden att ”Migrationsverket medger att kristna är en särskilt utsatt minoritet i Irak. Innebörden av detta är att de som tillhör en sådan minoritet löper i viss mån större risk för att utsättas för våld, hot och trakasserier än andra.”³⁵⁹ Bevislätnadsregeln för utsatta grupper betyder att det enda sökanden behöver bevisa är tillhörigheten i denna grupp, medan kravet på framtida förföljelse kan sänkas. Det är som tidigare nämnts aldrig *nödvändigt* att visa tidigare förföljelse.

3.3.2 Förföljelsens art och omfattning

Tillämpliga riktlinjer

Det finns inte en entydig definition av flyktingkonventionens förföljelsebegrepp i internationell rätt. UNHCR har i sin handbok, samt i olika vägledande dokument, utvecklat begreppet.³⁶⁰ I svensk rätt anses UNHCR:s handbok, Exekutivkommitténs slutsatser samt förarbetena till utlänningslagen och svensk rättspraxis ge vägledning

³⁵⁷ Beslut nr 163 (avslag).

³⁵⁸ Se också, Migrationsverket, *Rättschefens rättsliga ställningstagande angående Flykting och skyddsbedömningar rörande sökande som tillhör särskilt utsatta grupper*, RCI 11/2009, 2009-12-22.

³⁵⁹ UM 1210-09 s. 2.

³⁶⁰ UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Geneva, 2001.

för tolkningen.³⁶¹ Andra viktiga rättskällor är skyddsgrundsdirektivet och artikel 4 i *Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt av den 4 mars 1996*.

Det är allmänt vedertaget att förföljelsen måste innebära en väsentlig kränkning av de mänskliga rättigheter som har uttrycks i olika internationella konventioner t.ex. ICCPR, ICESCR, tortyrkonventionen, barnkonventionen, Europakonventionen osv. De upplevda, eller befarade övergreppen måste vara tillräckligt allvarliga till sin natur eller ha skett vid upprepade tillfällen för att uppnå till förföljelse.³⁶² Allvarliga trakasserier och andra inskränkande åtgärder kan bedömas som förföljelse om de har tillräcklig intensitet och är tillräckligt allvarliga. Bedömningen som skall göras är, till vilken grad skulle möjligheten att uttrycka, utöva eller åtnjuta en rättighet att inskränkas vid ett återvändande. Enligt internationell praxis, såväl som svensk praxis och förarbeten, kan även en kombination av olika trakasserier och inskränkande åtgärder och diskriminering av en viss intensitet mot en särskild folkgrupp eller enskilda individer utgöra förföljelse.³⁶³

Skyddsgrundsdirektivet exemplifierar vilken typ av åtgärder som kan utgöra förföljelse t.ex. fysiskt eller psykiskt våld, inklusive sexuellt våld, rättsliga, administrativa, polisiära eller judiciella åtgärder som i sig är diskriminerande eller genomförts på ett diskriminerande sätt, åtal eller bestraffning som är oproportionerlig eller diskriminerande, avslag av ett rättsligt överklagande som resulterar i ett oproportionerligt eller diskriminerande straff, och åtal eller straff för vägran att utföra militärtjänst i en konflikt.³⁶⁴

Det fanns en uttrycklig bestämmelse om vad som avsågs med begreppet förföljelse i 1980 års utlänningslag: ”*förföljelse som riktar sig mot utlänningsens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet*”. Förarbetena till 1989-års lag bekräftar att, även om bestämmelsen tagits bort, har inte betydelsen ändrats.³⁶⁵ Enligt förarbetena innebär inte varje slag av frihetsberövande som en asylsökande har varit föremål för i hemlandet att förföljelse föreligger.³⁶⁶ Enligt motiven så är t.ex. ett kortvarigt frihetsberövande endast förföljelse om det finns ytterligare omständigheter t.ex. om misshandel har

³⁶¹ SOU 2006:6, s. 90. Referenser till UNHCRs riktlinjer och andra auktoritativa uttalanden finns bl.a. i prop. 1996/96:25, MIG 2006:1.

³⁶² Artikel 4 *Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt av den 4 mars 1996*, artikel 9 skyddsgrundsdirektivet.

³⁶³ Se t.ex. 1949 års utlänningskommitté, SOU 1951:42, S. 170, förarbetena till 1989-års utlänningslagen, 1996/97:25 s. 98.

³⁶⁴ Skyddsgrundsdirektivet artikel 9.2.

³⁶⁵ Prop. 1988:86 s. 77 och 154.

³⁶⁶ Prop. 1988/89:86 s. 154.

förekommit eller om frihetsberövandet har varit ett led i en rad trakasserier.³⁶⁷ En kombination av olika trakasserier och inskränkande åtgärder kan utgöra förföljelse i utlänningslagens mening även om varje åtgärd för sig inte är det.³⁶⁸

UNHCR:s observationer

Betoningen på Migrationsverkets prövning av flyktingaskälen ligger på bedömningen av huruvida de åberopade kränkningarna utgör förföljelse. UNHCR kunde notera i sin studie att 43,5 % av besluten fick avslag på grund av att det inte ansågs finnas risk för förföljelse. Flyktingbedömningen bör vara holistisk där alla delar – kvalificeringen av förföljelsen, orsakssambandet och bedömningen av de olika grunderna – tillmäts lika stor betydelse, men i Migrationsverkets prövning ansågs kvalificeringen av förföljelse vara det avgörande momentet. UNHCR fann att betoningen på kvalificeringen av "förföljelse" i praktiken innebär att hela bedömningen baseras på huruvida tidigare kränkningar utgör 'förföljelse.' Konsekvensen av detta blir att tröskeln på intensitet och omfattning ställs alltför högt och att man underlåter att bedöma de andra rekvisiten av flyktingdefinitionen dvs. orsakssambandet med en grund och myndighetsskydd.

UNHCR fann att vad som utgör tröskeln för förföljelse varierar och det saknas en enhetlig praxis. I ett ärende hotades en kvinna muntligt en gång och Al Shabaab besökte hennes hem en gång efter att hon lämnat landet och det ansågs räcka för att utgöra förföljelse:

Mot bakgrund av den redogörelse du har lämnat och med beaktande av tillgänglig landinformation, bedömer Migrationsverket att du har gjort sannolikt att du varit utsatt för förföljelse av Al Shabaab på grund av tillskriven politisk uppfattning och att du vid ett återvändande riskerar att utsättas för fortsatt förföljelse.³⁶⁹

I huvuddelen av ärenden ställs dock kravet på intensitet alltför högt. I, exempelvis, ett irakiskt ärende åberopade den sökande att hon hade utsatts för grov misshandel, hot och trakasserier från "miliser, kriminella gäng, och statsanställda", hennes bil och hem hade attackerats och bränts ner och hennes make hade mördats. Sökanden fruktade att hon skulle dödas vid ett återvändande. Migrationsverket ifrågasatte inte trovärdigheten i hennes påståenden, men:

³⁶⁷ Prop. 1954:134 s. 20, prop. 1988/89:86 s. 154 f., prop. 1996/97:25 s. 89 f. och prop. 2005/06:6 s. 10.

³⁶⁸ Prop. 1996/97:25 s. 101 och UNHCR:s handbok par. 53.

³⁶⁹ Beslut nr 34 (flyktingstatus).

Då den förföljelse du utsatts för inte har den intensitet som krävs för att utgöra flyktinggrundande förföljelse bedömer Migrationsverket att du inte har gjort sannolikt att du riskerar att utsättas för sådan förföljelse vid ett återvändande till Irak. Migrationsverket bedömer således att du inte är flykting.³⁷⁰

Dessa handlingar som den sökande hade utsatts för borde ha bedömts som förföljelse. Kränkningar av fundamentala rättigheter mot liv och lem är normalt sett av den art och intensitet att de utgör förföljelse. I ett annat irakiskt ärende hade en ung kvinna utsatts för en grov våldtäkt och tvingades se på när samma gärningsmän våldtog hennes syster och misshandlade och mördade hennes föräldrar, men Migrationsverket ”fann inte att du har åberopat skäl av sådan art eller omfattning att de kan anses utgöra förföljelse i lagens mening. Du anses därmed inte vara flykting.”³⁷¹ Sexuellt våld är en typ av kränkning vars allvar och intensitet uppgår till förföljelse.

I åtta ärenden åberopades tvångsrekrytering som den typ av förföljelse som fruktades, men de fick genomgående avslag med motiveringen att tvångsrekrytering inte kan hänföras till en flyktinggrund. Till skillnad från obligatorisk militärtjänst, som, normalt sett, inte anses vara förföljelse, kan tvångsrekrytering av beväpnade grupper som Al Shabaab betraktas som en kränkning av en individs rättigheter.³⁷² De som vägrar tvångsrekryteras riskerar att utsätta sig själva, eller sina anhöriga, för fysiskt våld eller avrättning, vilket är en oproportionerlig bestraffning, de förs bort mot sin vilja och utsätts för livsfara. Det faktum att de vägrar att strida för Al Shabaab kan anses utgöra en tillskriven politisk uppfattning.

Många av de sökande åberopade fysiskt våld, dödshot, och kidnappningar. I ett irakiskt ärende åberopades dödshot, mord på familjemedlemmar, kidnappning, tortyr och våldtäkt av mannen i familjen, familjen blev bortdrivna från hemmet på grund av att de var kristna och ägde en alkoholbutik, samt därför att svärfadern arbetade för amerikanerna. Migrationsverket ifrågasatte inte trovärdigheten av incidenterna och inte heller orsakssambandet till religion men fann att:

... de hot och övergrepp som ni utsatts för på grund av att ni är kristna [kan] inte sägas utgöra sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen. Ni har heller inte gjort

³⁷⁰ Beslut nr 199 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar).

³⁷¹ Beslut nr 168 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:1, tortyr).

³⁷² UNHCR:s handbok, par. 167-174.

*sannolikt att ni riskerar sådan förföljelse vid ett återvändande till ert hemland. Migrationsverket bedömer därför att ni inte är flyktingar.*³⁷³

I ett annat iranskt ärende där kvinnan åberopade misshandel av sin man och hade uppvisat kroppsliga skador och hennes dotter hotats med tvångsgifte ifrågasatte Migrationsverket inte hennes trovärdighet men kom fram till att "[i]nte heller har de gjort sannolikt att något reellt hot har riktats mot dem eller att de skulle vara utsatta för detsamma vid ett återvändande".

Som en konsekvens av att Migrationsverkets bedömningar lägger hela betoningen på huruvida de åberopade kränkningarna utgör förföljelse, har kraven på vad som skall kunna utgöra förföljelse kommit att sättas orimligt högt. Det är viktigt att komma ihåg i det här sammanhanget att, även om man har identifierat en viss kränkning som förföljelse, betyder inte det att sökanden automatiskt skall erkännas som flykting. Alla rekvisiten i flyktingdefinitionen måste beaktas – kan en flyktinggrund identifieras, finns det ett orsakssamband mellan förföljelsen och flyktinggrunden, vad är den framtida risken för kränkningar och finns det myndighetskydd. En analys av vilken rättighet som skulle kränkas vid ett återvändande samt en individualiserad av bedömning av analys av intensiteten och omfattningen för en viss asylsökande skulle underlätta identifieringen av förföljelse.

3.3.3 Könrelaterad förföljelse

Tillämpliga riktlinjer

Kön och sexuell läggning, ensamt eller i förening med andra kännetecken, kan enligt UtlL vara grund för tillhörighet till en viss samhällsgrupp och den som söker skydd undan sådan förföljelse ska därmed kunna ges flyktingstatus på det skälet.³⁷⁴ Med begreppet *kön* avses förutom biologiskt kön även s.k. socialt kön. Med detta avses socialt eller kulturellt bestämda, stereotypa, föreställningar om hur män och kvinnor skall bete sig. Andra förhållningssätt till könsidentiteten som avviker från normen och som förekommer bland s.k. transpersoner, t.ex. transvestism, bör enligt motiven i vissa fall omfattas av begreppet kön. Begreppet *sexuell läggning* inkluderar homo-, bi- eller heterosexuell läggning.³⁷⁵

³⁷³ Beslut nr 181 (avslag).

³⁷⁴ Prop. 2005/06:6 s. 25.

³⁷⁵ Ibid., f. och 34.

Förföljelse som har sin grund i den utsattes könstillhörighet är *könsrelaterad förföljelse*.³⁷⁶ I förarbetena ges exempel på könsspecifik förföljelse av kvinnor i form av könstympning, tvångssterilisering, tvångsabort eller våldtäkt. Enligt förarbetena är förutläggningarna för flyktingskap uppfyllda om förföljelsen har grundat sig, delvis på kön eller sexuell läggning, och delvis på någon av de fem förföljelsegrunderna. Eftersom flera förföljelsegrunder kan vara tillämpliga samtidigt, kan det vara nödvändigt att pröva de återopade asylskälen i förhållande till samtliga förföljelsegrunder för att finna den mest relevanta grunden.³⁷⁷ De andra rekvisiten skall tillämpas som vanligt.³⁷⁸

En person, som riskerar att bli utsatt för förföljelse av enskilda på grund av kön eller sexuell läggning, och vägras skydd i hemlandet som en uppenbar följd av rådande könsmaktsstruktur, dvs. politiska, sociala, religiösa eller kulturella strukturer, kan vara att betrakta som flykting. I propositionen 2005/06:6 underströk regeringen att om landets myndigheter genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma efterlevnad, i realiteten accepterar övergreppet då har kvinnan ingen faktisk möjlighet att erhålla statens skydd mot förföljelsen. Likaså är mannens rätt att utöva makt över kvinnan i vissa kulturer en så obestridd och grundläggande del av samhällsstrukturen att det är omöjligt för kvinnan att få statens skydd mot våld och frihetsinskränkningar eller hedersrelaterade repressalier från män i hennes anhörigkrets.³⁷⁹

I ett tidigt ärende från Migrationsöverdomstolen, UM 61-06, uppgav sökanden att hemlandets myndigheter hade utsatt, och kommer att utsätta henne, för förföljelse pga. hennes politiska åsikter, samt att hon utsatts för en av myndigheterna sanktionerad våldtäkt. Hennes berättelse om våldtäkten ansågs inte ge stöd för att den hade ett samband med hennes eller hennes familjs politiska uppfattning. Övergreppet fick därför betraktas som ett brott utfört av enskilda myndighetspersoner. I MIG 2008:39 ansåg MiÖD att det förelåg förföljelse på grund av kön därför att, myndigheternas ovilja att bereda en enskild skydd från misshandel av tidigare make, berodde på sociala och kulturella strukturer och det förhållandet att den enskilda var en kvinna.

I det senare avgörandet MIG 2011:8, ansåg MiÖD att en somalisk kvinna hade gjort sannolikt att hon hyste en välgrundad fruktan för att utsättas för övergrepp. Hon hade fött ett utomäktenskapligt barn och, i samband med födseln, knivhuggits av sin ena halvbror som ansåg att hon dragit vanära över släkten genom sin utomäktenskap-

³⁷⁶ Ibid., s. 22 ff.

³⁷⁷ Ibid., s. 27.

³⁷⁸ Ibid., s. 27, MIG 2011:8.

³⁷⁹ Se prop. 2005/06:6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, s. 34.

liga relation. Familjen kom från en minoritetsklan/minoritetsgrupp som utmärkt sig för stor religiositet. Flera manliga släktingar ansåg att hon hade begått ett brott och att hon borde stenas. MiÖD gjorde bedömningen att hennes möjligheter att få ett effektivt skydd var i det närmaste obefintliga och flyktinggrundande förföljelse på grund av kön ansågs föreligga.

UNHCR:s observationer

I ett antal ärenden som ingick i studien återopades olika typer av könsspecifik förföljelse, t.ex. tvångsgifte, sexuella trakasserier eller våld, trakasserier av myndigheterna på grund av klädsel eller uppförande samt hedersrelaterat våld. I majoriteten av ärenden identifierades den typen av kränkningar inte som förföljelse. I åtta ärenden återopades tidigare våldtäkt och risk för framtida sexuellt våld. Endast i ett ärende ansågs våldtäkt emellertid utgöra förföljelse och sökanden tillerkändes flyktingstatus på grund av kön och, i ett annat ärende, ansågs det utgöra den typ av allvarliga övergrepp som avses gör skyddsbehövande i övrigt pga. svåra motsättningar.³⁸⁰ I ett somaliskt ärende hävdade sökanden att hon hade utsatts för våldtäkt och hot om att dödas av Al Shabaab om hennes make inte hittades. Migrationsverket fann att ”de hot du utsatts för inte är av den art och omfattning att de kan sägas utgöra sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § UtL”.³⁸¹ Våldtäkt och dödshot bör rimligen nå upp till förföljelse.

Tvångsgifte återopades i elva ärenden. Endast i ett ärende befanns risken för tvångsgifte utgöra flyktinggrundande förföljelse: Exempelvis i ett somaliskt ärende, där sökanden fick uppehållstillstånd på grund av inre väpnad konflikt, ansåg Migrationsverket att hoten som sökanden utsatts för var ”att hänföra till den allmänt svåra situationen i Mogadishu”. Vad Migrationsverket refererade till som ”hot” var i själva verket en rad kränkningar som förvisso var av den intensitet och art som krävs för förföljelse inklusive dödshot och mord:

I början av [år] kontaktades hennes far av en man som ledde Al Shabaabs milis i området och uppgav att han ville gifta sig med X. Fadern motsatte sig giftermål och istället gifte sig X med en annan man. Därefter började mannen som tillhörde Al Shabaab att hota fadern för att han gift bort sin dotter med en annan man och den XX dödades fadern i sitt hem av Al Shabaab. Efter faderns död hotades X och hennes make genom telefon samtal under cirka 20 dagar. Mannen uppgav att X:s make skulle dödas så att han istället skulle kunna gifta sig med henne. Efter 20 dagar flydde maken, X vet inte vart.

³⁸⁰ Beslut nr 8 (flyktingstatus) samt beslut nr 10 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar).

³⁸¹ Beslut nr 13 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar) samt beslut nr 188 (avslag).

Därefter fick X motta nya hot där mannen uppgav att X antingen skulle gifta sig med honom eller dödas.³⁸²

Någon diskussion om att tvångsgifte i sig kan utgöra förföljelse fanns inte heller. Endast i ett ärende identifierades den här typen av kränkningar korrekt som förföljelse samt i ett annat ärende ansågs tvångsgifte utgöra omänsklig behandling.³⁸³

Du har som 13-åring tvingats gifta dig och har i den nya familjen levt utan några rättigheter. Din klan är stor och mycket konservativ och varken du eller de andra kvinnorna i din familj har någon rätt att själva bestämma över era liv. Migrationsverket finner att den behandling du utsatts för är att jämställa med förföljelse samt att du har utsatts för denna behandling på grund av ditt kön.³⁸⁴

En irakisk man som hävdade att han riskerade att giftas bort med tvång med sin kusin om han återvände fick avslag med motiveringen att hedersrelaterade brott endast drabbas kvinnor.³⁸⁵ Det faktum att tvångsgifte är en kränkning i sig beaktades inte utan endast konsekvenserna för sökanden av att motsätta sig ett sådant äktenskap.

Risk för könsstypning åberopades endast i ett ärende och där ansågs dotterns risk för könsstypning utgöra ett tydligt exempel på könsspecifik förföljelse riktad mot kvinnor.³⁸⁶ Verket fastslog detta med hänvisning till landinformation från UK Home Office, samt baserat på allmän kunskap om att könsstypning är utbrett i Somalia och förbjudet i lag.

Olika typer av hedersrelaterat våld, i regel på grund av sexuella relationer som inte godtogs av familjen, åberopades i sju ärenden. Det ansågs dock inte utgöra förföljelse i något av fallen. Våld inom familjen åberopades av kvinnor i fem ärenden, tillsammans med andra typer av tidigare kränkningar, men ansågs bara utgöra förföljelse i ett ärende där sökanden fick flyktingstatus på grund av kön. I två ärenden åberopade sökanden våld på grund av att hon inte följde de regler som samhället satt upp (transgressing social mores), vilket inte ansågs utgöra förföljelse och i inget av ärendena gjordes en bedömning av huruvida sökanden föll in under en viss samhällsgrupp. UNHCR

³⁸² Beslut nr 9 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:1: tortyr).

³⁸³ Beslut nr 144 (avslag).

³⁸⁴ Beslut nr 167 (flyktingstatus).

³⁸⁵ Beslut nr 146 (avslag).

³⁸⁶ Beslut nr 2 (flyktingstatus).

identifierade det här som ett område i behov av riktlinjer för att underlätta bedömningen.

Ett problem i ärenden där könsrelaterad förföljelse åberopas är tillgången på och användning av landinformation och skillnaden mellan hur lagstiftningen i ursprungslandet lyder och dess faktiska tillämpning. I ett iranskt ärende åberopade en kurdisk kvinna skydd från sin make som under många år hade misshandlat, förnedrat och hotat henne. De senaste åren hade situationen försämrats, hon hade inte haft tillåtelse att röra sig fritt eller träffa sin familj de senaste åren och hävdade att hon behandlades som sin makes slav. Maken hade dessutom beslutat att dottern skulle giftas bort mot sin vilja med en äldre bekant till familjen. Migrationsverket gav avslag med hänvisning till att den sökande kan begära skilsmässa och inte riskerar social utstötning då hon kommer från en större stad, men utan att referera till relevant landinformation eller beakta kvinnans individuella omständigheter.³⁸⁷ UNHCR skulle rekommendera att rapporterna från Migrationsverkets utredningsresor fokuserar i högre grad på könsspecifik förföljelse, myndighetsskydd och den allmänna situationen för kvinnor i ett visst land.

Särskilda avvägningar bör göras i relation till myndighetsskydd från könsspecifik förföljelse. Av 31 ärenden där könsspecifik förföljelse åberopades var det bara i två som könsmaktsstrukturen diskuterades och där fann man att det inte var rimligt att sökanden skulle söka myndighetsskydd på grund av de institutionella maktförhållandena. I ett ärende gav utredaren en utmärkt redogörelse för de könsrelaterade aspekterna av rekvisiten:

Avgörande för bedömningen av om flyktingskap föreligger är om personen vägras skydd i hemlandet som en uppenbar följd av rådande politiska, sociala, religiösa eller kulturella strukturer, vilka kan sägas innefatta det som benämns könsmaktsstrukturer. Som exempel nämns i det fall när mannen enligt samhällsstrukturen har en så obestridd och grundläggande rätt att utöva makt över kvinnan, att det är omöjligt för henne att gå statens skydd"... Migrationsverket bedömer att [sökanden] får anses ha gjort sannolikt att hennes fruktan för att hon och dottern vid ett återvändande till Irak alltså skulle riskera att utsättas för allvarliga övergrepp grundat på deras kön är välgrundad. [Sökanden] är en ensam kvinna utan manligt nätverk i Irak och utan koppling till någon annan del av landet. Enligt verkets bedömning får [sökanden] anses ha gjort sannolikt att hon såsom ensam kvinna utan manligt nätverk skulle ha svårt att erhålla tillräckligt

³⁸⁷ Beslut nr 80 (avslag).

skydd från myndigheterna mot denna typ av övergrepp och Migrationsverket finner inte att ett internt flyktalternativ är rimligt. Migrationsverket finns således vid en samman- tagen bedömning av vad som framkommit i ärendet att [sökanden] och barnen X och Y är att anse som flyktingar i enlighet med 4 kap 1 § utlänningslagen.³⁸⁸

I de ärenden där könsspecifik förföljelse identifierats, görs ofta inte en koppling till flyktinggrunderna. Exempelvis i ett somaliskt ärende åberopade sökanden att hon hade blivit falskt anklagad av Al Shabaab för att haft sexuellt umgänge med en man utanför äktenskapet, hon misshandlades och dömdes till döden genom stening.³⁸⁹ Migrationsverket gjorde en gedigen utredning av fakta med två muntliga utredningar, och ifrågasatte inte hennes trovärdighet, men bedömde att de anförda hoten och övergreppen kan kunde hänföras till någon av de grunder som anges i 4:1. I det här ärendet borde man ha diskuterat huruvida dödsdomen och misshandeln kunde hän- föras till förföljelse pga. kön, viss samhällsgrupp eller religion.

3.3.4 Flyktinggrunderna

Tillämpliga riktlinjer

Flyktingkonventionens flyktingdefinition har fem skäl: religion, ras, politisk uppfatt- ning, nationalitet, och särskild samhällsgrupp. UNHCR:s handbok ger viss vägled- ning om hur grunderna skall tolkas och UNHCR har gett ut ett antal vägledande riktlinjer som skall ses som bilagor till handboken, ”Guidelines on International Pro- tection” som ger vägledning vid tolkning av flyktingskäl baserade på religion eller sär- skild samhällsgrupp, samt barns flyktingskäl och skäl baserade på könsrelaterad förföl- jelse. Skyddsgrundsdirektivet utvecklar tolkningen av de fem grunderna baserat på vedertagen rättspraxis bland EU:s medlemsstater i artikel 10.

Det är viktigt att komma ihåg att orsakerna till förföljelsen kan vara flera och skälen kan överlappa varandra.³⁹⁰ En annan aspekt att hålla i åtanke är att konventionsgrun- den inte behöver vara den enda eller ens dominerande orsaken till risken för förföljelse, utan det räcker att konventionsgrunden är en relevant bidragande orsak till risken för förföljelse.

UNHCR:s observationer

I 17 % av ärendena gavs avslag enbart med hänvisning till att det inte fanns någon koppling till någon av konventionsgrunderna.

³⁸⁸ Beslut nr 183 (flyktingstatus).

³⁸⁹ Beslut nr 45 (skyddsbehövande i övrigt: väpnad konflikt).

³⁹⁰ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 66-67.

Religion

I 30 ärenden som ingick i studien nämndes religionstillhörigheten som den huvudsakliga anledningen till den fruktade förföljelsen. Rätten till religion är en av de få mänskliga rättigheter som är ovillkorlig enligt internationell rätt.³⁹¹ Religionstillhörighet är en fråga om individens identitet som anses så pass grundläggande att man har en rätt att uttrycka den genom olika typer av yttre manifestationer som riter och ceremonier, visa symboler, observera högtider, iakttä viss diet eller klädedräkt osv., men också att låta bli att uttrycka den. Man kan inte förutsätta att man vet hur en individ skulle välja att uttrycka sin religion, eftersom det är högst individuellt. Migrationsverket sade dock i ett ärende:

Verket finner anledning att ifrågasätta behovet av denna manifestation av din tro. Inte heller kan dopbeviset anses utföra tillräcklig bevisning för att verket ska ändra uppfattning i den delen.³⁹²

De enda begränsningar av rätten att uttrycka sin religion som är tillåtna enligt internationell rätt är de som är lagstadgade, nödvändiga och fyller syften som att upprätthålla allmän säkerhet, hälsa, eller skyddar andras grundläggande rättigheter. Man kan därför inte hävda att en individ inte kommer att utsättas för förföljelse om denne inte öppet visar sin religion, vilket UNHCR fann i ett antal ärenden:

Oaktat dina begränsade kunskaper om Bahai och huruvida konverteringen kommit till myndigheternas kännedom noterar Migrationsverket att det av tillgänglig landinformation framgår att konvertiter i Iran generellt sett inte riskerar förföljelse eller dylikt så länge de inte öppet eller för myndigheterna på provocerande sätt, i t.ex. missionerande utövar sin religion. Det är således inte själva konverteringen i sig eller huruvida den kommit till myndigheternas kännedom eller inte som är avgörande för bedömningen, utan i vilken grad själva religionsutövandet sker öppet och/eller för myndigheterna på ett provocerande sätt. Enligt Migrationsverkets mening framgår att du inte bedrivit en omfattande missionerande verksamhet efter konverteringen. Det har vidare inte klarlagts att din konvertering uppmärksammats av myndigheterna i landet.³⁹³

³⁹¹ UNHCR:s handbok par. 71-73, artikel 18 den Allmänna Förklaringen om Mänskliga Rättigheter, artikel 18 den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 1 deklARATIONEN om diskriminering på grund av religion eller trosuppfattning, artikel 9 den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

³⁹² Beslut nr 95 (sökanden fick istället flyktingstatus pga. sina politiska aktiviteter).

³⁹³ Beslut nr 56 (avslag).

En aspekt av religion som flyktinggrundande skäl är att rätten till religion innefattar flera aspekter: inte bara rätten att utöva sin egen religion, men också frihet från att påtvingas en annan religion och rätten att byta religion.³⁹⁴ I ett ärende hävdade sökanden att det faktum att han var ateist i en religiös familj var anledningen till tidigare kränkningar, men det beaktades inte i bedömningen.³⁹⁵ UNHCR ser ett behov för Migrationsverket att ge ut riktlinjer om tolkningen av religion som skäl.

Kränkningar som kan betraktas som förföljelse i samband med religion kan vara diskriminering, och fysisk och psykisk skada, men också kränkningar av rätten till religion i sig. Det inbegriper begränsningar i möjligheten att utöva sin religion, tvång att konvertera till en annan religion, och sanktioner av olika slag. I ett ärende angav sökanden att förföljelsen bestod av hot om konvertering, men det identifierades inte av handläggaren som förföljelse.³⁹⁶

I fyra ärenden bestod kränkningarna bl.a. av att tvingas bära slöja för kvinnor som inte var troende, men det betraktades inte som förföljelse. Huruvida tvång att bära en viss klädedräkt skall betraktas som förföljelse beror på hur det uppfattas av just den individen om det är en inskränkning av den personens sätt att leva och uttrycka sin identitet. Detsamma gäller huruvida det innebär en kränkning av sökandens rättigheter, och därmed " förföljelse " i konventionens mening, att inte kunna utöva sin religion. Det varierar från person till person och en bedömning måste göras hur mycket religionen betyder för just den individen. Migrationsverket gör dock sällan den typen av distinktion i sina bedömningar.

I ett iranskt ärende, hade sökanden åberopat fysiskt, och sexuellt våld, vilket inte ansågs som förföljelse pga. bristande tillräcklighet, vilket inte borde vara fallet, och det gjordes ingen analys av orsakssambandet mellan de inträffade incidenterna och anklagelserna om att ha konverterat till bahai och ingen landinformation används om bahai i Iran:

Du har anfört att du riskerar att utsättas för förföljelse på grund av att du haft ett olovligt förhållande med en flicka, att du anklagas för att ha propagerat för Bahai, att du anklagas för att ha konverterat till Bahai samt på grund av att din far arbetade inom

³⁹⁴ För tolkningen av rätten till religion, se t.ex. Human Rights Committee's General Comments om tillämpningen av artikel 18 av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter t.ex. CCPR General Comment No. 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4. 27 Sept 1993.

³⁹⁵ Beslut nr 187 (avslag).

³⁹⁶ Beslut nr 142 (avslag).

[organisation]. Migrationsverket anser att det du skulle riskera vid ett återvändande till hemlandet inte är att räkna till någon av de grunder avseende flyktingskap i utlänningslagens mening. Migrationsverket finner att de hot du utsatts för inte är av den art och omfattning att de kan sägas utgöra sådan förföljelse som avses i 4 kap 1 § UtL. Du är därmed inte att anse som flykting.³⁹⁷

I tio ärenden hade sökanden konverterat och återopade konverteringen som huvudanledningen till den fruktade framtida förföljelsen. I hälften av dessa ärenden fick sökanden flyktingstatus, medan i ett ärende fick denne uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Avslagsbesluten motiverades i huvudsak med trovärdighetsbrister. Som UNHCR påpekar i sina riktlinjer så är det inte lätt att göra en trovärdighetsbedömning av så kallade ”konvertitärenden” eller sur place skäl.³⁹⁸ Det är inte alltid nödvändigt eller relevant med detaljerad information utan man måste anpassa utredningen efter sökandens bakgrund, i synnerhet utbildning, kultur och de begränsningar som kanske funnits i hemlandet att utöva sin religion, iaktta högtidsdagar osv. MiÖD förväntas komma med ett avgörande om trovärdighetsbedömningen i konvertitärenden under 2011, vilket bör underlätta rättstillämpningen.

Migrationsverket lägger ofta stor tonvikt vid skriftlig bevisning som dopbevis i dessa ärenden, trots att dess bevisvärde i de flesta fall ändå bedöms som lågt. I ett ärende rörande en iransk konvertit hade den sökande konverterat till kristendomen och var nu aktiv i en frikyrka. Enligt protokollet från den muntliga genomgången besökte han frikyrkan en gång i veckan, han beskrev de som driver verksamheten och påstod sig ha konverterat 30 muslimska familjer. Beslutet säger dock:

Fråga uppkommer då om han skall anses vara flykting enligt 4 kap. 1 § UtL. X har inte inkommit med något dopbevis eller annan dokumentation på att han konverterat till kristendomen utöver ett plastkort med texten [...] och ett nummer samt hans eget namn. Därtill har han ett identitetskort utfärdat av Nordea. Vad som talar för att X skall anses som flykting är att han lämnat en sammanhängande berättelse över tiden beträffande konversionen. Vad som talar mot hans uppgifter är att han inte styrkt detta med någon handling trots att han med lätthet skulle ha kunnat införskaffa ett dopbevis eller annan handling från den präst eller kyrka han döpt sig i. Han har inte heller med

³⁹⁷ Beslut nr 52 (sökanden fick uppehållstillstånd på grund av risk för tortyr eftersom han tidigare utsatts för tortyr).

³⁹⁸ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 28 April 2004, HCR/GIP/04/06, s. 10-12.

annan handling visat att han idag är aktiv inom kyrkan eller i något samfund, trots att även detta med lätthet skulle låta sig göra.³⁹⁹

UNHCR menar att baserat på tillgänglig landinformation, kopplad till den befintliga informationen om sökandens bakgrund, skall man kunna göra en bedömning även utan skriftlig bevisning. I ett annat iranskt konvertit ärende gör däremot beslutsfattaren en helhetsbedömning och sökanden fick flyktingstatus:

Av tillgänglig landinformation om Iran framkommer att kristna i allmänhet kan riskera att utsättas för arrestering och fängelsestraff. Endast den omständigheten att en person är kristen medför inte att denne kommer att utsättas för asylgrundande behandling eller bestraffning i Iran. Vad gäller muslimer som konverterar till kristendomen är de den mest utsatta gruppen inom det kristna samhället i Iran. (Home Office, Country of Origin Information Report Iran. August 2009, s. 106-108). Du har vidare inkommit med en handling om din konvertering vilken Migrationsverket inte finner någon anledning att ifrågasätta. Av din berättelse, vid den muntliga kompletteringen och av dina svar på de kompletterande frågorna, bedömer Migrationsverket att du har gjort din konvertering och din kristna övertygelse sannolik. Du har uppgivit att du skulle vilja sprida det kristna budskapet om det vore så att du skulle återvända till Iran. Av den landinformation som finns om Iran framkommer att du vid ett återvändande till Iran skulle riskera förföljelse enligt utlänningslagens mening om du skulle utöva din kristna tro på ett sådant sätt som du har gjort gällande att din religiösa övertygelse kräver.⁴⁰⁰

Ett exempel där man gav flyktingstatus på grund av tillskriven religiös uppfattning var en somalisk man som arbetat i en filmbutik med uthyrning av västerländsk film och musik.⁴⁰¹ Al Shabaab ringde och hotade honom eftersom filmerna och musiken inte ansågs tillåtna enligt *sharia*. Sökanden uppgav att han uppmanades att stänga butiken annars skulle han dödas och vid ett tillfälle misshandlades han i butiken. Han bands fast och brändes med heta järnföremål. Vid ett senare tillfälle stängdes han in i affären tillsammans med sin bror och en kund av personer från Al Shabaab som satte eld på affären, vilket ledde till att brodern och kunden brann inne. När den sökande kom hem hade hans far blivit mördad och hans mor och syster misshandlats av Al Shabaab. Här identifierades korrekt orsakssambandet mellan förföljelsen och sökandens anti-islamiska aktiviteter.

³⁹⁹ Beslut nr 98 (sökanden fick uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt med motiveringen att verkställighet ej kan ske).

⁴⁰⁰ Beslut nr 64 (flyktingstatus).

⁴⁰¹ Beslut nr 17 (flyktingstatus).

I 28 ärenden angav de sökande att de tillhörde religiösa grupper som var särskilt utsatta – sju kristna irakier, sju irakiska mandéer, två iranska bahai, tre ahl-e-haqq, en azer, samt två iranska sufier och det var anledningen till tidigare kränkningar. Av dessa fick sex irakiska mandéer, en kristen irakier och två iranska sufier flyktingstatus, medan en iransk bahai fick uppehållstillstånd på grund av risk för tortyr eller omänsklig behandling.

Politisk uppfattning

Flyktingskålet ”politisk uppfattning” avser frihet att ha en politisk åsikt eller att inte ha en sådan åsikt, samt tillskriven politisk åsikt. Det som är relevant är inte nödvändigtvis hurvida en person faktiskt har en viss politisk uppfattning, utan om denne uppfattas ha en viss politisk uppfattning pga. sina aktiviteter eller åsikter, eller familjemedlemmar eller vänners aktiviteter eller åsikter. En utredare bör fastslå om den politiska uppfattningen är känd eller kan antas vara känd av myndigheterna eller andra utövare av förföljelse, samt vilken grad av aktivitet sökanden ägnade sig åt och kommer att ägna sig åt.

Tjugofem av de irakiska ärendena åberopade politisk uppfattning eller tillskriven politisk uppfattning, samt 24 av de iranska ärendena. I nio ärenden klassades sökanden som flykting pga. politisk uppfattning – tre somaliska ärenden, två ryska, tre iranska samt ett irakiskt.

I ett flertal ärenden hade utredaren svårigheter att identifiera anledningen till förföljelsen som politisk uppfattning eller tillskriven politisk uppfattning. I t.ex. flera somaliska ärenden analyserades endast risken för övergrepp utifrån klan, medan den sökande åberopade risk för tvångsrekrytering samt bestraffning av Al Shabaab pga. tillskriven politisk uppfattning.

I ett annat somaliskt ärende uppgav den sökande att han anklagats att genom sin vattenbrunn ge stöd/samarbeta med regeringsstyrkorna och tidigare etiopiska styrkorna, och av regeringsstyrkorna anklagades han för att ge stöd till motståndarna; de islamistiska styrkorna. Den sökande uppgav att han endast varit en affärsidkare, men att han tillskrevs en politisk uppfattning av både regeringsstyrkorna och Al Shabaab. Han hävdade att han pga. av denna tillskrivning hade utsatts för beskjutning, hans två söner och en bror dödades, och han hade själv fängslats och torterats. När han flydde var han eftersökt och han hävdade att han riskerade att dödas vid ett återvändande. Orsakssambandet till tillskriven politisk uppfattning, men eventuellt också till religion diskuterades inte:

... har du endast vid ett tillfälle blivit tillfrågad om din klantillhörighet. Migrationsverket anser att denna enstaka händelse inte kan tas till intäkt för att du skulle riskera att utsättas på grund av klantillhörighet vid ett återvändande. Migrationsverket finner att det du utsatts för är hänförligt till din näringsverksamhet snarare än till din tillhörighet till en minoritetsgrupp. Migrationsverket bedömer att du därför inte är att betrakta som flykting.⁴⁰²

Det finns ingen enhetlighet i vilken typ av aktiviteter som anses som tillräcklig för att flyktingskålet ”politisk uppfattning” skall anses tillämpligt. En man som var chef för det största oppositionspartiets valstab fick avslag, medan någon som deltog som frivillig i samma val fick uppehållstillstånd som flykting.⁴⁰³ UNHCR har identifierat ett behov av utbildning om bedömningen av tillämpligheten av flyktingskålet politisk uppfattning.

Även då det gäller politisk uppfattning, insisteras det ofta att skriftlig bevisning är nödvändig för att styrka skyddsskäl:

Du har inte lämnat in någon dokumentation över ditt politiska engagemang. Det torde kunna krävas av dig att du uppvisar exempelvis utskrift från Internet där du uppger dig ha spridit kritik mot regimen under minst sex år. Ditt politiska engagemang kan därmed ifrågasättas.⁴⁰⁴

Det ligger en trygghet i att förlita sig på skriftlig dokumentation för att bevisa politiskt engagemang. Dessvärre har ofta intyg från olika politiska organisationer lågt bevisvärde. Utredaren borde i högre grad använda den muntliga utredningen för att få fram relevant information som bevisar de politiska aktiviteterna. Utredarna borde också i högre grad förlita sig på tillförlitlig landinformation som utpekar vissa yrkesgrupper som journalister, mänskliga rättighetsaktivister eller politiska opponenter som särskilt utsatta i ett visst land. Som tidigare nämnts, det faktum att vissa kategorier identifierats som särskilt utsatta innebär att man kan sänka beviskravet på andra aspekter av ansökan när man har bevisat att sökanden tillhör den gruppen.

⁴⁰² Beslut nr 18 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:1, tortyr).

⁴⁰³ Beslut nr 88 (flyktingstatus). Den sistnämnde hade också varit politiskt aktiv sur place.

⁴⁰⁴ Beslut nr 188 (avslag).

Släktingars aktiviteter kan innebära att sökanden tillskrivs en politisk uppfattning, vilket är någonting som ofta förbises i besluten. I ett ryskt ärende säger t.ex. handläggaren:

De handlingar du lämnat in avseende din faster kan inte anses utgöra bevisning avseende dina skyddsskäl. En individuell prövning ska göras av de skyddsskäl den enskilde åberopar till stöd för sitt påstående om behov av internationellt skydd. Detsamma gäller frågan om det är möjligt för just den personen att återvända till sitt hemland eller till den del av landet dit verkställigheten ska ske.⁴⁰⁵

I det här ärendet åberopade sökanden att fastern var aktiv i motståndet mot den ryska militären och togs därför ut som kvotflykting till Sverige 2007. Den sökande yrkade på att fasterns ärende skulle användas som referens i bedömningen av asylansökan, vilket avslogs. Som nämnts ovan, UNHCR:s handbok säger: ”Dessa överväganden behöver inte nödvändigtvis baseras på den sökandes personliga erfarenheter. Det som det exempelvis vänner, släktingar eller andra personer av samma ras eller sociala grupp har råkat ut för kan mycket väl visa att den sökandes fruktan att förr eller senare också bli offer för förföljelse, är välgrundad.”⁴⁰⁶ I det här ärendet nämner en familjemedlem att flera kusiner gripits av myndigheterna och försvunnit spårlöst, men detta följs inte upp av utredarna. Det är av betydelse att få fram omständigheterna kring de sökande och deras familjemedlemmars position och tidigare utsatthet för att kunna bedöma framtida hot.

I ett annat ärende där sökanden hade åberopat att han tillhörde en radikal oppositionsgrupp fastställde verket att ”Migrationsverket bedömer att ditt eventuella politiska engagemang inte var av sådan art att myndigheterna skall se dig som ett hot mot regimen. Du har aldrig personligen blivit konfronterad av myndigheterna, vilket Migrationsverket ser som en stark indikation på att ditt eventuella politiska engagemang inte har varit av sådan art eller omfattning att du skulle vara av något särskilt intresse för regimen.”⁴⁰⁷ Sökanden hade åberopat att hans far hade varit aktiv i organisationen samt att hans syskon hade avrättats. Det fanns dock ingen analys av vilken organisation den sökande påstod sig vara medlem i eller innebörden av den förföljelse som familjen tidigare varit utsatt för.

⁴⁰⁵ Beslut nr 115 (avslag).

⁴⁰⁶ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 43.

⁴⁰⁷ Beslut nr 66 (avslag).

I ytterligare ett ärende, hävdade sökanden att hennes man var en av de som grundat en motståndsrörelse och var dess ledare i en större stad. Hon påstod att mannen mördats på grund av sina politiska aktiviteter. Sökanden själv var en aktiv medlem och påstod att hon gripits och arresterats fem gånger.⁴⁰⁸ Utredaren ställde inga frågor om mannens aktiviteter eller försökte fastställa hans roll inom den nämnda rörelsen genom att inhämta landinformation. Sökanden fick avslag därför att Migrationsverket ”fann det orimligt att de sökande skulle våga resa ut ur landet på sina egna handlingar mot bakgrund av den hotbild de upplever av myndigheterna”. Utredaren ifrågasätter alltså inte hotbilden i sig utan endast utresan, vilken kunde ha förklarats genom att sökanden smugglats ut ur landet betalat mutor etc. Makens aktiviteter var det som var det centrala i ärendet, men det utreddes inte vidare.

Viss samhällsgrupp

En *viss samhällsgrupp* innefattar vanligen personer med liknande bakgrund, vanor eller social status. Det kan vara fråga om samhällsklasser, men även särskilda yrkesgrupper och medlemmar i fackliga eller andra organisationer. I internationell praxis har begreppet ansetts omfatta bl.a. könstillhörighet, sexuell läggning, olika familjekonstellationer och kaster.⁴⁰⁹

UNHCR har särskilda riktlinjer som definierar en viss samhällsgrupp som: ”en grupp personer som, bortsett från risken för förföljelse, har ett gemensamt kännetecken eller uppfattas som en grupp av övriga samhällsmedborgare. Detta kännetecken är ofta medfött, oföränderligt eller på annat sätt grundläggande för individens identitet, samvete eller utövande av mänskliga rättigheter.” UNHCR säger vidare ”En korrekt tolkning av begreppet tillhörighet till en viss samhällsgrupp inrymmer såväl kön som sexuell läggning och att kvinnor och homosexuella kan utgöra exempel på sådana samhällsgrupper som avses i konventionens flyktningbegrepp”.⁴¹⁰ UNHCR:s handbok hävdar att förföljelse på grund av tillhörighet till en viss samhällsgrupp kan bero på att regimen ifrågasätter dess lojalitet eller också på att medlemmarnas politiska uppfattning, antecedentia eller ekonomiska aktivitet eller gruppens blotta existens anses som ett hinder mot regimen politik.⁴¹¹

⁴⁰⁸ Beslut nr 134 (avslag).

⁴⁰⁹ Canada (Attorney General) v. Ward [1993] 2 S.C.R. 689, *Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A.P.)*, Session 1998-1999, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 25 March 1999.

⁴¹⁰ UNHCR, Guidelines on International Protection: ”Membership of a Particular Social Group”, 2002, par. 11 och 12 samt ”Gender-related Persecution”, 2002, par. 30.

⁴¹¹ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 78.

Enligt artikel 10.1.d i skyddsgrundsdirektivet skall en grupp anses utgöra en viss samhällsgrupp, när gruppens medlemmar har en gemensam väsentlig egenskap eller en gemensam bakgrund som inte kan ändras, eller när medlemmarna har en gemensam egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas att avsvära sig den. Detsamma gäller när gruppen har en särskild identitet i det berörda landet eftersom den uppfattas som annorlunda av omgivningen. Beroende på omständigheterna i ursprungslandet kan enligt direktivet en särskild samhällsgrupp omfatta en grupp grundad på en gemensam egenskap, t.ex. sexuell läggning. I förarbetena till förändringarna till UtlL bekräftar regeringen att kvinnor och HBT-personer skall omfattas av viss samhällsgrupp i svensk rätt:

Kön och sexuell läggning, ensamt eller i förening med andra kännetecken, skall kunna grunda tillhörighet till en viss samhällsgrupp även i den svenska utlänningslagens mening, och den som söker skydd undan sådan förföljelse skall därmed på denna grund kunna ges flyktingstatus.⁴¹²

Migrationsöverdomstolen prövade frågan om tillhörighet till viss samhällsgrupp i MIG 2009:36.⁴¹³ En läkare, en akademiker och en musiker från Irak, ansågs inte tillhöra viss samhällsgrupp i utlänningslagens mening därför att MiÖD inte ansåg att de var en sådan homogen grupp att de kunde anses ha någon gemensam väsentlig egenskap eller bakgrund som inte kan ändras, eller att de uppfattas som samhällsgrupp i utlänningslagens mening. Enligt MIG 2011:7 ansågs inte heller domare inom rättsväsendet ha någon gemensam väsentlig egenskap eller en gemensam bakgrund som inte kan ändras, och de uppfattades inte som en viss samhällsgrupp i Ryssland.

I de beslut UNHCR analyserat tillämpas inte flyktingskälet ”viss samhällsgrupp”, men det fanns ett antal ärenden där det kunde ha varit tillämpligt t.ex. kristna i Irak som har affärer och uppfattas av samhället att tillhöra en viss samhällsgrupp, tolkar, musiker osv. I ett ärende kunde man ha argumenterat för flyktingstatus pga. viss samhällsgrupp som tolk men sökanden fick uppehållstillstånd pga. svåra motsättningar utan att flyktinggrunderna berörts:

På grund av ditt arbete som tolk har du kidnappats och utsatts för misshandel och döds-hot. Din bror som också arbetat som tolk har invalidiserats vid en attack mot er båda i hemmet. Han har senare kidnappats och mördats. Milismän har upprepade gånger sökt

⁴¹² Proposition 2005/06:6 s. 25.

⁴¹³ Domar den 22 december 2009 (UM 7669-08, UM 240-09 och UM 1664-09).

och hotat dig i hemmet, någon gång har de uppträtt i polisuniform. De har sökt och dig i hemmet och hotat dig även efter det att du lämnat Irak Mot bakgrund av de svåra motsättningar som får anses råda i Bagdad gör Migrationsverket bedömningen att du har gjort sannolikt att du vid ett återvändande till Irak riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp i enlighet med 4 kap 2 § utlänningslagen första stycket 2.⁴¹⁴

Det fanns också ett antal ärenden med kvinnor som varit utsatta för våld på grund av de ansetts överträda sociala sedvänjor eller hedersrelaterat våld, där man skulle ha kunnat tillämpa en viss samhällsgrupp. Kvinnor kan anses utgöra en viss samhällsgrupp t.ex. på grund av sitt kön, civilstånd eller ställning i samhället. I det fall att kvinnor utsätts för lagstadgad diskriminering på grund av, vad som uppfattas som deras underordnade ställning i samhället, kan de kvalificera för flyktingstatus under denna grund och om de t.ex. protesterar mot våld i familjen och söker myndighetens skydd, kan de anses ha överträtt samhällets sedvänjor. En kvinna som åberopade förföljelse därför att hon överträtt samhällets sedvänjor, beviljades uppehållstillstånd på grund av risk för omänsklig eller förnedrande behandling:

Du uppger också att en hotbild föreligger mot dig på grund att Al Shabaab anklagar dig för äktenskapsbrott. Du har visserligen enbart tagit del av detta ryktesvägen, men mot bakgrund av den mycket svåra säkerhetssituationen i Mogadishu och Al Shabaabs inflytande där, finns det all anledning att göra bedömningen av dessa dina uppgifter med särskild försiktighet. Migrationsverket bedömer att du genom din berättelse gjort sannolikt att du skulle riskera repressalier från fundamentalistiska islamister i Mogadishu, till exempel Al Shabaab. Verket bedömer att detta inte handlar om förföljelse på grund av kön, eftersom det snarare handlar om att du riskerar att dömas enligt en hård för sharia lagstiftning. Verket bedömer att därför att du inte gjort sannolikt att du riskerar förföljelse på någon sådan grund att du är att betrakta som flykting. Verket bedömer däremot att du gjort sannolikt att du riskerar omänsklig behandling eller bestraffning och att du därför att betrakta som skyddsbehövande i övrigt.⁴¹⁵

I ett annat ärende åberopade en kurdisk pojke att han riskerade hedersrelaterat våld eftersom han hade haft en relation med grannflickan.⁴¹⁶ Migrationsverket ifrågasatte inte hans trovärdighet men hävdade att hedersrelaterat våld inte är en skyddsgrund.

I flera av de kristna irakiska ärendena hade asylsökanden ägt en affär. De kristna kan i det fallet sägas uppfattas som en viss samhällsgrupp; nämligen välbärgade affärsmän.

⁴¹⁴ Beslut nr 169 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar).

⁴¹⁵ Beslut nr 40 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:1: tortyr).

⁴¹⁶ Beslut nr 197 (avslag).

Det borde i dessa ärenden göras en bedömning av orsakssambandet mellan de åberopade kränkningarna och det faktum att de tillhör en viss samhällsgrupp.

I två ärenden fick homosexuella iranska män flyktingstatus på grund av sin sexuella läggning. Migrationsverket anförde i en mycket kort beslutsmotivering till det ena ärendet att sökanden hade lämnat en sammanhängande och trovärdig berättelse om sin bakgrund och om släktingarnas religiösa och moraliska inställning till homosexualitet, men refererade inte till landinformation till stöd för bedömningen av risken för förföljelse av homosexuella i Iran. Det gjordes ingen bedömning om myndighetskydd från icke-statliga aktörer, i det här fallet familjemedlemmar.⁴¹⁷ Det andra beslutet använde dock landinformation och gjorde bedömningen att myndighetskyddet är obefintligt och att man inte kan kräva att sökanden skall dölja sin sexuella läggning för att undgå framtida förföljelse.

Bedömningen som skall göras i HBT-ärenden är vilken typ av förföljelse som fruktas, orsakssambandet till grunden, samt en juridisk analys av hur homosexuella i Iran skulle utgöra en viss samhällsgrupp i enlighet med 4:1 UtlL, substantierat av uppdaterad landinformation.⁴¹⁸ Då det gäller typ av förföljelse är Iran ett av fem länder som har dödsstraff för homosexualitet, vilket bör nämnas.⁴¹⁹ Myndighetskyddet för HBT-personer måste analyseras då det gäller effektiviteten av existerande rättsmedel, om lagstiftningen ger skydd eller, tvärtom bestraffar eller diskriminerar HBT-personer, vilka straffsatter som finns, om förebyggande åtgärder vidtages för att förebygga diskriminering eller trakasserier av HBT-personer och om det finns skyddsmöjligheter såsom skyddat boende osv. UK Home Office sade t.ex. i ett rättsfall om myndighetskyddet för HBT-personer i Iran:

discrimination in law, [...] through a lack of protective legislation, and discrimination in terms of criminalisation of their daily lives; lack of access to an impartial, fair and independent police and judicial service, and punishment that criminalisation of their daily lives, that of itself is persecutory and contrary to Art 3 ECHR.⁴²⁰

⁴¹⁷ Beslut nr 94 (flyktingstatus) och nr 63 (flyktingstatus).

⁴¹⁸ UNHCR, *UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*, 21 November 2008.

⁴¹⁹ De andra är Mauretanien, Saudiarabien, Sudan och Yemen, samt delar av Somalia och Nigeria. 76 länder har lagstiftning som förbjuder homosexuella förhållanden med bestraffning såsom fängelsestraff eller vitesföreläggande.

⁴²⁰ *HS (Homosexuals: Minors, Risk on Return) Iran v. Secretary of State for the Home Department*, [2005] UKAIT 00120, United Kingdom: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 4 August 2005, International Commission of Jurists (ICJ), *Sexual Orientation and Gender Identity in*

Man kan inte dra några generella slutsatser baserat på så få ärenden, men uppfattningen verkar vara att sexuell läggning och kön är en separat grund för flyktingstatus och inte del av viss samhällsgrupp. Sedan dess har Migrationsverket utkommit med ett rättsligt ställningstagande beträffande prövningen av skyddsskäl på grund av sexuell läggning, vilket är ett positivt initiativ.⁴²¹

Sedan UNHCR:s utredning påbörjades har Migrationsverket också låtit två oberoende konsultföretag granska myndighetens handläggning av asylärenden ur ett HBT-perspektiv. Rapporterna var del av projektet Beyond Borders. Inom ramen för samma projekt startade Migrationsverket i december 2009 kursen ”Normkritik- en utbildning om makt, kön och sexualitet inom asylområdet”, med syfte att utbilda myndighetens arbetare. Sedan kursstarten har nära 600 medarbetare, med tonvikt på personer som arbetar med asylprövning och mottagande av asylsökande genomgått utbildningen. UNHCR tycker att det är ett lovligt initiativ. UNHCR skulle också välkomna ett avgörande av MiÖD som ger vägledning när en grupp uppfattas som en viss samhällsgrupp.

I ett ärende rörande könsstympning fick sökanden flyktingstatus, men utan att någon grund angavs.⁴²² Man får anta att det är viss samhällsgrupp på grund av kön som anges, men det är endast typen av förföljelse som analyseras och inte hur det kan kopplas till grunden.

Nationalitet/ras

Nationalitet som flyktingskäl är inte samma sak som medborgarskap, utan bestäms av kultur, språklig identitet, traditioner och gemensamt ursprung. Nationalitet och ras nämndes inte uttryckligen som tänkbart skäl för flyktingstatus i något ärende. I ett par av de somaliska ärendena fick sökanden flyktingstatus på grund av sin klantillhörighet:

Du och din familj har utsatts för trakasserier, misshandel och rån regelbundet på grund av att ni tillhör en minoritetsklan. Du har berättat att du blivit kidnappad och systematiskt våldtagen. Vid samma tillfälle blev din far och dina manliga kusiner dödade...

Human Rights Law. References to Jurisprudence and Doctrine of the United Nations Human Rights System, April 2010.

⁴²¹ Migrationsverket, Rättschefens rättsliga ställningstagande angående metod för utredning och prövning av den framtidsytande risken för personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning, RC 03/2011, 2011-01-13.

⁴²² Beslut nr 2 (flyktingstatus).

De övergrepp du har utsatts för har sin grund i att du är kvinna samt att du tillhör en minoritetsgrupp.⁴²³

Eftersom klantillhörighet i sig inte är flyktinggrundande skäl, kan man anta att det var nationalitet som avsågs.

3.3.5 Orsakssambandet

Tillämpliga riktlinjer

Enligt konventionen måste det finnas ett orsakssamband mellan den fruktade förföljelsen och ett av de skäl som återfinnes i flyktingdefinitionen. I den svenska översättningen av flyktingkonventionen används begreppet ”på grund av”, men doktrinen lutar mer åt att den korrekta tolkningen skall vara ”med anledning av.” Det finns inget krav i konventionen att förövaren måste hysa ett motiv kopplat till ett av de fem skälen, utan flykting-skälet behöver bara utgöra en relevant faktor som bidrar till förföljelsen.⁴²⁴ Det anses föreligga ett orsakssamband mellan sökandens välgrundade fruktan för förföljelse och konventionsgrunderna om anledningen till förföljelsen är kopplad till en konventionsgrund eller statens ovilja eller oförmåga att bereda skydd är relaterad till en konventionsgrund. Artikel 9.1 av skyddsgrundsdirektivet anger att det enligt artikel 2c skall finnas ett samband mellan förföljelsegrunderna och den fruktade förföljelsen.

UNHCR:s observationer

I 51 ärenden gavs avslag pga. att orsakssambandet mellan förföljelsen och ett flykting-skäl inte säkerställt. Orsakssambandet kan påvisas med hjälp av landinformation, men också om ett stort antal incidenter drabbar en viss individ eller familj kan man inte tillskriva dem till slumpen eller den allmänna säkerhetssituationen. UNHCR anser att denna delen av flyktingdefinitionen är en av de som förorsakar mest problem – hur vet man att det var på grund av sökandens religion eller politiska åsikter att vissa kränkningar inträffat. Ett antal irakiska ärenden exemplifierar svårigheten att göra bedömningen om orsakssamband:

Du, har uppgett att du och din far blev beskjutna i X. Du vet inte vilka det var som sköt mot er och det finns inga omständigheter som visar att beskjutningen har något samband med att din far var medlem i Baathpartiet och innehade en hög ställning. Mi-

⁴²³ Beslut nr 8 (flyktingstatus).

⁴²⁴ The Michigan Guidelines on Nexus to a Convention Ground, par. 13.

grationsverket utesluter inte att händelsen har ett samband med den utbredda kriminaliteten och att ni tillfälligt befann er vid platsen. Du har även uppgett att din bil under år X blivit nedbränd och att bostaden blivit beskjuten samma år. Du vet inte vilka det var som brände ned din bil eller vilka det var som beskött bostaden. Det har heller inte framkommit någon omständighet som visar att attentaten har något samband med att du var medlem i Baathpartiet... Vid ett tillfälle skickades en raket mot gården men du vet inte vilka förövarna var (och du lämnade gården först under X efter att du förhördes av X). ... Migrationsverket menar även att hoten som riktades mot dig efter du lämnade bostaden har framförts till dig indirekt vilket medför att det är oklart hur de ursprungligen var formulerade.⁴²⁵

Om man i dessa fall, fastslagit att sökanden eller hans familj tillhör en religiös eller etnisk minoritet eller har en viss politisk tillhörighet eller uppfattning bör man logiskt dra slutsatsen att det finns ett orsakssamband mellan förföljelsen och tillhörigheten till en viss grupp. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket ger ut ett Rättsligt ställningstagande om bedömningen av orsakssambandet tillämpat på några exempel.

3.3.6 Myndighetsskydd

Tillämpliga riktlinjer

Det är nu väletablerat i internationell flyktingrätt att bedömningen huruvida det finns myndighetsskydd i hemlandet är ett av rekvisiten i flyktingbedömningen. UNHCR anser att en holistisk bedömning bör göras av alla delar av flyktingdefinitionen.⁴²⁶

En bedömning av myndighetsskydd i enlighet med konventionen skall bestå både av en bedömning av statens vilja och dess förmåga att ge skydd åt den enskilde medborgaren från den fruktade skadan.⁴²⁷ Bedömningen måste också göras om det skydd som är befintligt är tillräckligt effektivt och tillgängligt för den enskilde sökanden. UNHCR anser att ett antal faktorer måste beaktas i bedömningen av myndighetsskyddet inklusive den allmänna rättssäkerheten och dess effektivitet, vilka resurser som finns tillgängliga, samt statens vilja och möjlighet att använda dem effektivt för att skydda sina medborgare.⁴²⁸

⁴²⁵ Beslut nr 192 (avslag)

⁴²⁶ UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Geneva, 2001.

⁴²⁷ UNHCR *Guidelines on International Protection. 'Internal Flight or Relocation Alternative' within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 23 juli 2003, s. 4-5.

⁴²⁸ UNHCR, *The International Protection of Refugees: Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*.

Bedömningen av myndighetsskydd bör fokusera både på om myndighetsskyddet är otillgängligt, ”ur stånd”, eller om sökanden inte vill söka skydd. ”Ur stånd” har i doktrinen tolkats som en objektiv oförmåga att få skydd. Enligt UNHCR:s handbok ”att vara ur stånd att begagna sig av sådant skydd kan bero på omständigheter om den berörde personen inte råder över. Det kan t.ex. råda krigstillstånd, inbördeskrig eller andra svåra oroligheter som förhindrar medborgarskapslandet att erbjuda skydd eller medför att sådant skydd blir verkningslöst.”⁴²⁹ UNHCR:s handbok fortsätter med att säga att ”sökanden kan också ha nekats medborgarskapslandets skydd. En vägran att ge skydd kan bekräfta eller förstärka den sökandens fruktan för förföljelse och utgöra en del av förföljelsen. Vad som utgör en vägran att ge skydd måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.” Uttrycket ”ovillig” kan direkt hänföras till fruktan för förföljelse. Enligt UNHCR:s handbok syftar det på ”flyktingar som vägrar att acceptera skydd av medborgarskapslandets regering. Uttrycket villkoras av orden ”sådan fruktan som nyss sagts”.⁴³⁰

Artikel 7.2 av skyddsgrundsdirektivet fastställer att hemlandet skall vidta rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada bl.a. genom att ombesörja att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse eller allvarlig skada, och att sökanden har tillgång till detta skydd. UNHCR har i sina kommentarer till direktivet betonat att tillgången på myndighetsskydd kräver att det är effektivt, tillgängligt och adekvat i det enskilda fallet. Ett rättssystem är en del i den bedömningen som dock skall fokusera på om sökandens fruktan för förföljelse är välgrundad.⁴³¹

Enligt *prop. 2009/10:31 om införlivandet av skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt* anser regeringen att ”om förföljelsen utgår från enskilda eller grupper av befolkningen föreligger förföljelse i utlänningslagens mening om statsmakterna understöder åtgärderna eller om statsmakten på grund av bristande vilja eller bristande förmåga inte ingriper och bereder de förföljda skydd”.⁴³²

I svensk praxis prövade MiÖD frågan om myndighetsskydd i MIG 2008:39 om förföljelse inom den privata sfären och statens oförmåga att bereda skydd, samt i MIG

⁴²⁹ UNHCR:s handbook, sep. 1996, par. 98-99.

⁴³⁰ Ibid., par. 100.

⁴³¹ UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004).

⁴³² Prop 2009/10:31, s.133.

2011:8, där MiÖD fastställde att om det inte är hemlandets myndigheter som utövar förföljelse, utan enskilda, skall flyktingskap föreligga om myndigheterna inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda. I MIG 2011:6 bedömde domstolen vad som krävs i form av myndighetsskydd i fråga om hedersmord och nämnde straffmätning, existensen av speciella polisdirektorat som är specialiserade på våld mot kvinnor och skyddade boenden, men också den faktiska tillämpningen av lagstiftningen i praktiken:

[a]ntalet s.k. hedersmord har ökat och [utgör] fortfarande ett allvarligt problem. Många ärenden slutar med att inget straff utdöms och de flesta kvinnor som riskerar att bli offer för sådana mord vill inte göra en anmälan till polisen av rädsla för vedergällning eller att dra skam över familjen. En del poliser kan eller vill inte vidta erforderliga åtgärder när de ställs inför ärenden som rör våld mot kvinnor. Vidare har framgått att de skyddade boenden för kvinnor som finns främst drivs genom privata initiativ, varför dessa inte ingår som en del av det skydd myndigheterna kan antas erbjuda.

MiÖD fann vidare att även om de sökande inte gjort en polisanmälan eller på annat sätt påkallat myndigheternas hjälp för att få skydd i hemlandet kunde det inte krävas av dem mot bakgrund av vad som framkommit om faderns position som myndighetsperson och klanledare och att de sökande var minderåriga.

Migrationsverket har i ett antal rättsliga ställningstaganden behandlat frågan om myndighetsskydd: ”Rättsligt ställningstagande i fråga om myndighetsskydd i Irak” från 29 september 2009, ”Rättschefens rättsliga ställningstagande angående fråga om väpnad konflikt, andra svåra motsättningar, myndighetsskydd och intern flykt i Afghanistan” från 2 februari 2010, ”Rättschefens rättsliga ställningstagande angående situationen på Gazaremsan och möjligheterna till myndighetsskydd” från 15 mars 2010. och ”Rättschefens rättsliga ställningstagande angående myndighetsskydd i Irak” från 5 april 2011 och ”Rättschefens rättsliga ställningstagande angående frågor om väpnad konflikt, andra svåra motsättningar, myndighetsskydd och internflykt i Libyen” från 13 juli 2011.⁴³³

Tolkningen av begreppet myndighetsskydd har utvecklats under de senaste åren sedan 2009, då besluten i denna studie fattades. Det ställningstagande som var i kraft under den tidsperiod som studien omfattar var 2009-års ställningstagande om myndighetsskydd i Irak

⁴³³ Lifos dokument nr 21535, 22162, 22454, 24948 och 25399.

UNHCR:s observationer

UNHCR:s studie fastställer att 11 % av ärendena fick avslag på grund av att det ansågs finnas myndighetsskydd i ursprungslandet och i 8 % av ärendena var det den enda grunden till avslag. Det argumenteras oftare att det finns myndighetsskydd för de kvinnliga sökandena 9 % i jämförelse med 1,9 % av de manliga sökandenas ärenden. I de irakiska ärenden som fick avslag pga. myndighetsskydd finns sällan någon detaljerad analys av huruvida myndighetsskyddet har varit tillgängligt, effektivt och adekvat för den sökande:

Det finns i allmänhet ett långtgående krav på att sökanden skall ha försökt få skydd hos hemlandets myndigheter:

Du har anfört att du riskerar att utsättas för övergrepp av kriminella grupper i hemstaden som pressar butiksinnehavare på pengar. Du uppger att du inte kan få skydd av hemlandets myndigheter. Du har inte anmält till hemlandets polismyndighet att du kidnappats [är]. Du kontaktade inte heller polismyndigheten hösten [är] när du hotats av utpressare trots att dina farbröder och morbröder inte ville stödja dig i din vägran. Migrationsverket anser därför att det inte framkommit omständigheter som talar för att du på grund av brister i det irakiska rättssystemet, inte skulle omfattas av myndigheternas skydd.

Migrationsverket bedömer därför att du inte är skyddsbehövande.⁴³⁴

I det här ärendet hade den sökande inte fått några direkta frågor om myndighetsskydd under utredningen, utan Migrationsverkets skrivelse om myndighetsskydd kommunicerades till biträdet efter utredningen. I inlagen finns endast en mycket kortfattad kommentar kring möjligheten om skydd från staten: ”Sökanden gör gällande att polisen inget kan göra mot de stora grupperna. Sökanden har tidigare försökt begagna sig av sitt hemlands skydd men inte erhållit skydd eller hjälp. Tvärtom har polisen varit ointresserad och sa att det var många som fick hotbrev och det är ditt problem om du vill gå tillbaka... internt skydd och flyktalternativ saknas”. Den sökande skulle ha fått möjlighet att bemöta argumentet varför han inte vänt sig till polisen.

Enligt internationell praxis så skall stater förväntas kunna bereda skydd åt sina medborgare.⁴³⁵ Har det dock visats en generell oförmåga från myndigheterna att bereda skydd pga. omständigheter som ligger utanför deras kontroll, t.ex. väpnad konflikt

⁴³⁴ Beslut nr 192 (avslag).

⁴³⁵ *Canada v. Ward* [1993], 2 SCR 689.

eller svåra oroligheter, bör man sänka kravet på bevisning från den enskilde asylsökanden att han/hon skall ha sökt och misslyckats att få skydd t.ex. genom polisanmälan osv. UNHCR konstaterade dock att Migrationsverket tillämpar en presumtion att det finns myndighetsskydd, vilket den sökanden förväntas motbevisa, helst genom skriftlig bevisning, att de sökt myndighetsskydd innan de lämnade landet.

3.3.7 Internflyktsalternativet

Tillämpliga riktlinjer

EU:s skyddsgrundsdirektiv har en fakultativ (frivillig) artikel som anger att man får besluta att en sökande inte är i behov av internationellt skydd, om det i en del av ursprungslandet inte finns någon välgrundad fruktan för förföljelse eller verklig risk för att lida allvarlig skada, och sökanden rimligen kan förväntas uppehålla sig i den delen av landet. Det är också nödvändigt att se om tillämpningen av internflyktalternativet är ör förenligt med artikel 3 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.⁴³⁶

Artikel 8.1 och 8.2 av skyddsgrundsdirektivet har inte införlivats i utlänningslagen som inte har någon direkt referens till internflyktsalternativ. UNHCR:s handbok anger att fruktan för förföljelse behöver inte avse hela landet.⁴³⁷ En person skall inte uteslutas från möjligheten att erhålla flyktingskap endast därför att han kunde ha sökt tillflykt i en annan del av landet om det inte hade varit rimligt att förväntas sig av honom att göra det. Enligt artikel 8.3 i skyddsgrundsdirektivet får ett internt flyktalternativ tillämpas även om tekniska hinder föreligger för återsändande till ursprungslandet. Enligt regeringen är det emellertid inte rimligt att hänvisa till ett internt flyktalternativ om detta i praktiken inte kan utnyttjas.⁴³⁸

UNHCR har gett ut riktlinjer som skall vägleda asylmyndigheter i tillämpningen av internflyktalternativet.⁴³⁹ UNHCR rekommenderar att internflyktsalternativet endast skall övervägas efter man har etablerat ett skyddsbehov. Bevisbördan för att påvisa ett rimligt och relevant internflyktsalternativ ligger helt på handläggaren. Asylsökaren skall tillfrågad om internflyktsalternativ är en möjlighet i hans/hennes fall och skall ha möjlighet att inge motbevisning.

⁴³⁶ Dom av den 11 januari 2007, *Salah Sheekh mot Nederländerna*, punkt 141.

⁴³⁷ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 91.

⁴³⁸ Prop. 2009/10:31 s. 136.

⁴³⁹ UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Internal flight or Relocation Alternative"*, 2003.

Svensk rätt tillämpar principen att en person inte anses ha ett skyddsbehov om det visas att, trots ett påvisat skyddsbehov, han kan få effektivt skydd i någon del av hemlandet. Enligt motiven till den tidigare UtlL menade man att om sökanden har möjlighet att leva inom en del av hemlandet och där kan få skydd och även rörelsefrihet och möjlighet till försörjning. En förutsättning måste vara att sökanden kan ta sig till ett sådant område på ett säkert sätt.⁴⁴⁰ Förarbetena betonar även att för att inre flykt skall bli aktuellt som alternativ till flyktingskapet:

måste den enskilde ha tillgång till ett effektivt skydd mot förföljelse i hemlandet. Därutöver måste han eller hon också ha en realistisk möjlighet till försörjning och förutsättningar att leva på ett sätt som inte innebär onödigt lidande eller umbäranden. Hänvisningar till ett inre flyktalternativ måste göras med försiktighet och med beaktande av den enskildes personliga förhållanden och de allmänna förhållandena i hemlandet. Inte minst kvinnors möjligheter till försörjning för sig och sin familj, när sådan finns, skall beaktas i ett sådant sammanhang. Det måste uppmärksammas att kvinnor i vissa länder ofta är mer utsatta som familjeförsörjare än män.⁴⁴¹

I svensk praxis har Migrationsöverdomstolen behandlat internflyktalternativet i ett antal avgöranden: MIG 2007:33 som bekräftade att bedömningen av internflyktalternativ skall vara en del av bedömningen av skyddsgrunderna; och i MIG 2009:4, där MiÖD ansåg att för att ett internflyktalternativ skulle föreligga måste det dels vara fråga om ett relevant alternativ, dvs. att den enskilde måste på annan ort eller annat område ha tillgång till ett effektivt skydd, och dels vara rimligt att utlänningen begagnar sig av ett sådant alternativ. Migrationsverket har bevisbördan för att ett internt flyktalternativ föreligger och det ankommer enligt domstolen företrädesvis på Migrationsverket att identifiera det område i hemlandet som skulle kunna utgöra ett internt flyktalternativ i det enskilda fallet. En asylsökande, som bedömdes hysa en välgrundad fruktan för att vid ett återvändande till hemorten utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, ansågs sakna ett relevant internt flyktalternativ och beviljades permanent uppehållstillstånd som skyddsbehövande.

I avgörandet MIG 2010:10, betonade Migrationsöverdomstolen att asylsökandens personliga förhållanden och möjligheten att bosätta sig tillsammans med sin familj i det utpekade området skall väga tungt vid prövningen av om det kan anses rimligt att personen hänvisas till internflykt:

⁴⁴⁰ Prop. 1996/97:25, s. 101.

⁴⁴¹ Prop. 2005/06:6, s.28.

En grundläggande princip inom asylrätten är att en utlänning inte anses vara i behov av internationellt skydd om det beträffande en del av ursprungslandet inte finns någon välgrundad fruktan för förföljelse eller någon verklig risk för att lida allvarlig skada, och utlänningen rimligen kan förväntas uppehålla sig i den delen av landet. Under sådana förhållanden har utlänningen ett internt flyktalternativ (se bl.a. artikel 8 skyddsgrunds-direktivet och MIG 2007:33 II). Det är emellertid inte tillräckligt att konstatera att ett internt flyktalternativ är rimligt. En individuell bedömning av förutsättningarna måste också göras i varje enskilt fall. Det innebär att inte endast de allmänna förhållandena i ursprungslandet ska beaktas utan även den enskilde utlänningens personliga möjligheter att bosätta sig på en ny ort, där han eller hon helt saknar socialt nätverk. Härvid kan sådana omständigheter som kön, ålder och hälsa vara av betydelse. Skulle den som återvänder mötas av otillbörliga umbäranden ur humanitär synvinkel är det inte rimligt att hänvisa till ett internt flyktalternativ (jfr prop. 2005/06:6 s. 28 och artikel 8 punkt 2 skyddsgrundsdirektivet samt MIG 2008:20 och MIG 2009:4).

Skyddsgrundsdirektivet saknar definition på vad som avses med individens personliga förhållanden. Ledning i detta avseende får istället hämtas från UNHCR:s riktlinjer avseende internflykt (Guidelines on international protection, "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (jfr MIG 2009:4)).⁴⁴²

UNHCR:s observationer

Bedömningen av internflyktsalternativet skall ske i två etapper: först skall relevansen av det föreslagna alternativet bedömas: är det föreslagna området tillgängligt från ett praktiskt, säkerhets- och juridiskt perspektiv. Är det möjligt att ta sig dit, krävs speciellt inresetillstånd osv. Relevansbedömningen skall även analysera vem som är förföljaren – om staten är förföljaren kan man utgå ifrån att sökanden inte skulle vara säker i en annan del av landet, men även om förföljaren är en icke-statlig aktör måste man bedöma möjligheten att förföljaren kan följa efter sökanden till en annan del av landet.

Relevansbedömningen skall också beakta möjligheten för att sökanden utsätts för ny förföljelse eller skada på den nya platsen. Om det föreslagna internflyktsalternativet bedöms vara relevant, måste en rimlighetsanalys göras. Rimlighetsbedömningen beaktar rimligheten för en viss individ baserat på hans och hennes personliga omständigheter, om det t.ex. finns ett socialt nätverk, och möjligheten för ekonomisk överlevnad.

I de ärenden UNHCR analyserat gavs avslag med hänvisning till internflyktsalternativ i endast två ärenden, eftersom internflyktalternativ inte systematiskt tillämpades 2009

⁴⁴² Ibid. s. 7.

på de länder som granskades i studien. I det ena ärendet kan UNHCR dock konstatera att rimligheten och relevansen för den enskilde inte beaktas utan en endast generell anvisning görs ”Vidare konstateras att många kristna internflyktingar i Irak tagit sin tillflykt till de kurdstyrda områdena i norra Irak (KRG) där du är hemmahörande. Där har de välkomnats och fått en fristad.”

I ett antal somaliska ärenden diskuteras tillämpligheten av internflyktsalternativ, men i de ärendena anses det att internflykt inte är relevant när förföljelsen kan härröras från klaner eller rimligt på grund av bristen på ett socialt nätverk för ensamkommande kvinnor. Ett antal ärenden säger dock kategoriskt att ”då du är ensam kvinna utan manligt nätverk bedömer Migrationsverket att det inte är relevant och rimligt med internt flyktalternativ” utan att förlita sig på landinformation eller förklara varför det inte skulle vara relevant eller rimligt.

I andra ärenden görs en implicit relevansbedömning, men utan referens till landinformation: ”Av landrapportering framgår att det att hotbilden från Al Shabaab är nästintill omöjlig att undvika och hotbilden gäller hela Somalia. Mot bakgrund av ovanstående bedömer Migrationsverket att det inte är aktuellt med internflykt i ärendet.”⁴⁴³ Det faktum att bedömningen av internflyktsalternativ är bristfällig är förståelig eftersom internflykt faktiskt inte tillämpades. I de fall man avser att ge avslag på grund av internflykt bör man dock göra en fullständig bedömning.

UNHCR:s rekommendationer

- Projektet ”Kortare väntan” introducerade olika mallar, vilket UNHCR anser vara positivt eftersom det harmoniserar asylprövningen. UNHCR rekommenderar att det även finns en mall för beslutsanalysen som t.ex. den UNHCR själva använder för att garantera att alla delar av flyktingdefinitionen och övriga skyddsgrunder systematiskt analyseras.
- UNHCR rekommenderar att Migrationsverket och UNHCR ordnar seminarier för att behandla de olika elementen i flyktingdefinitionen och att Migrationsverket ger ut interna riktlinjer om bedömningen av de olika grunderna, men även fattar så kallade exempelbeslut som visar hur man tillämpar en viss grund på ett visst land. UNHCR ser i synnerhet ett behov för Migrationsverket att ge ut riktlinjer om tolkningen av religion som skäl, könsrelaterad förföljelse, bedömningen av politiska skäl samt orsakssambandet. UNHCR skulle rekommendera att rapporterna från Migrationsverkets utredningsresor fo-

⁴⁴³ Beslut nr 19 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2, svåra motsättningar).

kuserar i högre grad på könsspecifik förföljelse, myndighetsskydd och den allmänna situationen för kvinnor i ett visst land. UNHCR skulle också välkomna fler avgörandet från MiÖD som tolkar tillämpligheten av flyktinggrunderna.

3.4 Andra kategorier av skyddsbehövande

3.4.1 Tortyr eller annan grym, omänsklig, förnedrande behandling eller bestraffning

Tillämpliga riktlinjer

Rätten att få uppehållstillstånd pga. av risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är ovillkorlig. Denna skyddsgrund baseras på förbudet mot tortyr i artikel 3 i Tortyrkonventionen, artikel 3 i den *europiska konventionen om mänskliga rättigheter* samt artikel 15 i EU:s *skyddsgrundsdirektiv*. FN:s *konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning* definierar tortyr som handlingar som medfört smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, som medvetet tillfogats någon i syfte att framtvunga en bekännelse eller att straffa någon för en gärning som vederbörande misstänks ha begått. Smärtan eller lidandet måste ha förorsakats av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som agerar företrädare för det allmänna. Enligt Europadomstolen för mänskliga rättigheters praxis måste behandlingen uppvisa en minimigrad av svårhetsgrad och har förorsakats avsiktligt.

Avgränsningen mellan tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling har elaborerats i Europadomstolens praxis. I de så kallade grekiska ärendena (1969) definieras omänsklig behandling eller bestraffning som "such treatment as deliberately causes severe suffering, mental or physical, which, in the particular situation is unjustifiable". Medan förödmjukande behandling eller bestraffning är "treatment that grossly humiliates him before others or drives him to act against his will or his conscience".⁴⁴⁴ I *Irland v Storbritannien* (1978) tolkade domstolen omänsklig behandling eller bestraffning som "the infliction of intense physical and mental suffering" och förödmjukande behandling som "ill-treatment designed to arouse in victims feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them and possibly breaking their physical and moral resistance".⁴⁴⁵

⁴⁴⁴ App. 175/56, *Greece v United Kingdom* (First Cyprus case), 14 december 1959.

⁴⁴⁵ *Irland v. United Kingdom*, dom 18 januari 1978, series A, no. 25 (1979-80), 2 EHRR 25.

För omänsklig behandling krävs det att behandlingen uppnår en viss svårighetsgrad, men inte att den är avsiktligt förorsakad. Kränkningar som har bedömts som omänsklig behandling inkluderar misshandel under förvarstagning, användandet av isoleringscell, och vistelse i liten cell utan ventiler, naturligt ljus och toalettfaciliteter.⁴⁴⁶ Förnedrande behandling anses ha ett element av förödmjukelse, men den behöver inte ha åsamkats avsiktligt. Domstolen fann i ett antal ärenden att diskriminering på grund av ras utgjorde förnedrande behandling.⁴⁴⁷

Enligt Tortyrkommitténs praxis måste risken för tortyr eller omänsklig behandling vid ett återsändande vara mer än bara teoretiskt möjlig och det måste föreligga mer än bara en misstanke om risken. Den behöver dock inte anses som högst sannolik.⁴⁴⁸ Det skall röra sig om en verklig och förutsebar risk att sökanden skulle vara i fara. Bevisbördan för att det föreligger en personlig risk anses åligga klaganden.⁴⁴⁹

I svensk rätt ändrades lagrummet i utlänningslagen 1 januari 2010 och lyder nu:

4 kap. 2 § Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlännning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlännningen är medborgare i, därför att 1. det finns grundad anledning att anta att utlännningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlännningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlännningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda.

Uttrycket *grundad anledning att anta* anses vara förmånligare än uttrycket *välgrundad fruktan* som användes i paragrafens tidigare lydelse.⁴⁵⁰ När det gäller vilket krav på risk som ska uppställas framhöll regeringen att utlänningslagen borde anpassas till direktivets riskrekvisit - *verklig risk* att lida allvarlig skada (artikel 2 e). Utlänningslagen går längre än skyddsgrundsdirektivet i det att kroppsstraff också inbegrips i definitionen av ”allvarlig skada”. Enligt förarbetena menas med ”kroppsstraff” påföljder i syfte att åstadkomma kroppsmärta eller kroppsskada, t.ex. spöstraffolika former av stym-

⁴⁴⁶ Se t.ex. *Öcalan v Turkiet*, (app. 46221/99), dom 12 maj 2005, 41 EHRR 985.

⁴⁴⁷ *Östafrikanska asiater v Storbritannien*, apps. 4403-19/70, 4422/70, 4434/70, 4476-8/70, 4486/70, 4526-30770, beslut av kommissionen 10 och 18 oktober 1970.

⁴⁴⁸ *CAT 1998 M.B.B. mot Sverige* och *CAT 1998 S.M.R med flera mot Sverige*.

⁴⁴⁹ *CAT 1995 Alan mot Schweiz*, *CAT 1995 X. mot Nederländerna*, *CAT 2001 H.O. mot Sverige*, *CAT 2000 L.M.T.D. mot Sverige*, *CAT 2004 S.U.O. mot Sverige* och *CAT 2005 M.M.K. mot Sverige*.

⁴⁵⁰ Prop. 2009/10:31 s. 119.

pande straff.⁴⁵¹ MiÖD beaktade tillämpligheten av 4 kap. 2 § i MIG 2011:6 där risken för hedersmord ansågs utgöra grundad anledning för risk för omänsklig behandling.

UNHCR:s observationer

Tjugoen personer dvs., 10 % av de 200 ärendena, fick uppehållstillstånd på grund av tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En sökande fick uppehållstillstånd på grund av risk för dödsstraff. I de flesta ärenden där uppehållstillstånd gavs enligt 4 kap. 2 § första stycket, 1 UtL gavs en bristfällig analys eller så saknades en förklaring till varför detta lagrum anses tillämpligt.

Exempel på skada som bedömts falla under den här paragrafen är att den sökande har beskjutits, fångslats, utsatts för tortyrliknande behandling eller, i ett somaliskt ärende, fått en dödsdom av Al Shabaab.⁴⁵² Omänsklig eller förnedrande behandling definieras inte i beslutsmotiveringen och det är oklart vilka handlingar som faller under vilket kriterium. I ett somaliskt ärende ansågs piskstraff utgöra omänsklig behandling.⁴⁵³

Nittiofem av de asylsökande i de 200 besluten (47,5 %) åberopade att de tidigare varit utsatta för tortyr och/eller annat fysiskt våld. Av dessa, beviljades 32 personer (ca 34 %) skydd (13 personer flyktingstatus, 12 personer skydd som skyddsbehövande i övrigt 4:2:1 och 7 personer beviljades skydd som skyddsbehövande i övrigt 4:2:2).⁴⁵⁴

Det faktum att sökanden tidigare utsatts för tortyr har i vissa fall ansetts visa på en risk för framtida tortyr. I exempelvis ett iranskt ärende uppgav sökanden att fadern hade trakasserats av säkerhets tjänsten, och efter hans död, kontrollerades modern av säkerhetstjänsten som kom och tog henne i förvar. Den sökande hävdade att han greps och torterades därför att hans flickvän tillhörde en viss religiös grupp. Efter hans flykt, togs moderns hus i beslag av myndigheterna. Han gavs uppehållstillstånd enligt 4 kap. 2 § första stycket, 1 UtL.

En trend kan noteras att kvinnor som riskerar könsrelaterad förföljelse ges uppehållstillstånd på grund av risk för omänsklig eller förnedrande behandling. I exempelvis ett ärende hade en irakisk kvinna utsatts för grova övergrepp på grund av hennes fars koppling till Baathpartiet:

⁴⁵¹ Prop. 1988/89:86 s. 115 och 378.

⁴⁵² Beslut nr 18 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:1: tortyr).

⁴⁵³ Beslut nr 9 (skyddsbehövande 4:2:1: tortyr).

⁴⁵⁴ De resterande, 63 ärendena, där tidigare tortyr och annat fysiskt eller sexuellt våld åberopas, avslås.

Migrationsverket finner således mot bakgrund av ovanstående landrapportering, att du som ensamstående kvinna utan manligt nätverk, vid ett återvändande till Irak, riskerar att inte beredas myndighetskydd från sådan omänsklig eller förnedrande behandling som åsyftas i 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen.⁴⁵⁵

I det ärendet skulle man ha kunnat tänka sig ett resonemang om tillskriven politisk uppfattning på grund av pappans aktiviteter, men det nämns inte.

UNHCR:s studie visade att det inte fanns någon enhetlig praxis för när tortyrrekvisitet är tillämpligt till skillnad från flyktingdefinitionen. Det faktum att det inte finns något krav på ett orsakssamband till en flyktinggrund borde ha inneburit att det skulle vara tillämpligt i högre grad än flyktingdefinitionen, men det tillämpas istället mer restriktivt än flyktingstatus. Beviskravet för tortyr, omänsklig behandling osv. i internationell och europeisk rätt är lägre, ”grundad anledning att anta”, än för flyktingstatus, ”välgrundad fruktan”, och behöver inte vara ”högst sannolik” enligt europeisk och internationell rättspraxis även innan ändringarna i UtlL trädde i kraft. Det är UNHCR:s förhoppning att det faktum att ”grundad anledning att anta” nu införlivats i svensk rätt skall leda till en ökad tillämpning av denna paragraf och leda till att europeisk och svensk praxis harmoniseras.

UNHCR:s rekommendationer

- Bedömningen av risken för tortyr, grym och omänsklig bedömning skiljer sig från den som görs från flyktingstatus eftersom det är andra rekvisit och, till viss del, en annan bevisvärdering. Det faktum att den svenska tillämpningen av rekvisiten skiljer sig från den som görs av den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter och FN:s tortyrkommitté, kan till viss del förklara varför Sverige fällt i dessa fora. UNHCR skulle välkomna att MiÖD ytterligare förtydligar analysen och tillämpligheten av tortyrparagrafen i utlänningslagen och analyserar de skillnader som finns mellan svensk praxis och de internationella foras tolkning.
- Migrationsverket har en obligatorisk utbildning om bedömningen av tortyr. UNHCR rekommenderar att framtida utbildningar fokuserar på den faktiska betydelsen av ”grundad anledning att anta” och betydelsen för riskbedömningen av tidigare tortyr, grym och omänsklig behandling.

⁴⁵⁵ Beslut nr 9 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:1 tortyr).

- Migrationsverkets utredare gör för närvarande ingen åtskillnad på de olika rekvisiten tortyr, omänsklig behandling, förnedrande behandling etc. Denna åtskillnad är inte endast semantiskt utan tjänar ett syfte. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket definierar vilka typer av kränkningar som skulle kunna falla under dessa rekvisit och när 4:2 UtL skall bedömas vara tillämplig.

3.4.2 Skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt och andra svåra motsättningar

Tillämpliga riktlinjer

Fram tills 31 december 2009 fanns två möjligheter i UtL att ge uppehållstillstånd pga. en konfliktsituation; yttre eller inre väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar. Enligt det nuvarande lagrummet:

2 a § Med övrig skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda.

Skyddsgrunden ”andra svåra motsättningar” existerar inte i internationell rätt utan är helt en konstruktion av svensk rätt. I normalfallet gör inte Migrationsverkets handläggare själva den avvägningen om ett visst territorium, utan följer Rättschefens ställningstagande och bedömer endast om det finns ett orsakssamband mellan de svåra motsättningarna och de allvarliga övergreppen som sökanden åberopat. Enligt motiven till lagen, avses med *svåra motsättningar* bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena är sådana att rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Det kan här röra sig om en konflikt mellan olika befolkningsgrupper, mellan en befolkningsgrupp i en del av landet och statsmakten eller mellan å ena sidan staten eller en befolkningsgrupp i landet och å andra sidan en

annan stat, som dock inte nått en sådan nivå att en väpnad konflikt kan anses föreliggande.⁴⁵⁶

Migrationsverket har i några ställningstaganden bedömt frågan om svåra motsättningar.⁴⁵⁷ I ”Rättschefens rättsliga ställningstagande angående situationen på Gazaremsan och möjligheterna till myndighetskydd”, säger Migrationsverket att, eftersom förhållandena på Gazaremsan inte går utöver vad som utgör inre oroligheter eller sporadiska eller isolerade våldshandlingar utgör situationen svåra motsättningar och inte inre väpnad konflikt.⁴⁵⁸ Migrationsverket tolkar också situationen som ”svåra motsättningar” eftersom den inte kännetecknas av utdragna stridigheter mellan regeringsstyrkor och organiserade väpnade grupper, eller mellan olika väpnade grupper. Beträffande effekten på civilbefolkningen så anser Migrationsverket att ”[t]rots att befolkningen lider stora umbäranden och att våldsamheter förekommer [så] löper inte civilpersoner genom sin blotta närvaro där en verklig risk att utsättas för ett allvarligt och personligt hot mot liv och lem”.

I ett nyligen utgivet ställningstagande om Libyen sade Migrationsverket att ”[m]aktförhållandena i ett land och möjligheterna för enskilda personer att få skydd mot allvarliga övergrepp är viktiga omständigheter att beakta vid bedömningen om det kan anses råda svåra motsättningar”.⁴⁵⁹ Migrationsverket sade vidare att:

[f]rågan om det råder svåra motsättningar i ett land eller ej enligt utlänningslagen är ytterst en fråga om vad som är en orimlig eller oacceptabel nivå när det gäller skyddet för enskilda personer i allmänhet och deras rättigheter. Frågan måste bedömas mot bakgrund av de rådande förhållandena i den sökandes hemland och med hänsyn till vad som är brukligt – utifrån kultur, traditioner och samhällssyn – i det aktuella landet eller i den del av världen där landet är beläget. Att den sökandens hemland inte är en rättsstat utifrån svenska förhållanden behöver alltså inte betyda att svåra motsättningar råder i landet.

Bedömningen om orsakssambandet är uppfyllt skall vara individuell och syfta till att fastställa om man personligen riskerar övergrepp på grund av de svåra motsättningarna. Det måste finnas åtminstone någon särskild omständighet som visar detta. Enbart den allmänna situationen i landet eller hemstaden och de allmänna riskförhållandena

⁴⁵⁶ Prop. 2004/05:170. p. 274.

⁴⁵⁷ Lifos dokument nr 21535, 22162, 22454, 24948 och 25399.

⁴⁵⁸ Lifos dokument nr., 22454, s. 5.

⁴⁵⁹ Lifos dokument nr. 25399, s. 7.

där räcker inte för att orsakssambandet skall anses vara klarlagt. Välgrundad fruktan skall tolkas på samma sätt som enligt flyktingdefinitionen.

Förarbetena säger vidare att genom uttrycket *allvarliga* markeras att övergreppen måste vara av svår beskaffenhet. De övergrepp som avses är t.ex. repressalier, rättsövergrepp och trakasserier. Det kan röra sig om såväl godtyckliga som systematiska övergrepp som det till följd av maktförhållandena i landet inte finns möjlighet för den enskilde att skydda sig mot eller få rättelse för. Övergreppen behöver inte nödvändigtvis härröra från en myndighet utan kan lika väl ha begåtts av någon enskild aktör eller en annan stat. Övergreppen kan ha formen av oproportionerligt straff, godtyckligt frihetsberövande, misshandel, sexuella övergrepp, yrkesförbud, social utstötning eller andra trakasserier när de är av stor svårighetsgrad men inte utgör tillräcklig grund för att medge skydd enligt flyktingparagrafen eller tortyrbestämmelsen i punkten 1.

Migrationsöverdomstolen prövade frågan om inre väpnad konflikt i ett avgörande 2007 om (Irak) och i tre avgöranden 2009 om (Mogadishu).⁴⁶⁰ Enligt bestämmelsen om yttre eller inre väpnad konflikt behöver man inte visa individuell risk utan det räcker att nationalitet och hemvist bestäms. Oaktat tillämpligheten av den här bestämmelsen, skall en bedömning göras av den sökandes individuella skyddsbehov enligt 4 kap. § 1 och 4 kap. § 2 UtL. Bestämmelsen om yttre eller inre väpnad konflikt skiljer sig också från artikel 15c av skyddsgrundsdirektivet i det att dess tillämpning inte begränsas till civilpersoner utan gäller alla.⁴⁶¹ Den nämner heller inte urskillningslöst våld, utan kan också vara tillämplig på lågintensiva konflikter och konflikter där vissa grupper utsätts för riktat våld.

UNHCR:s observationer

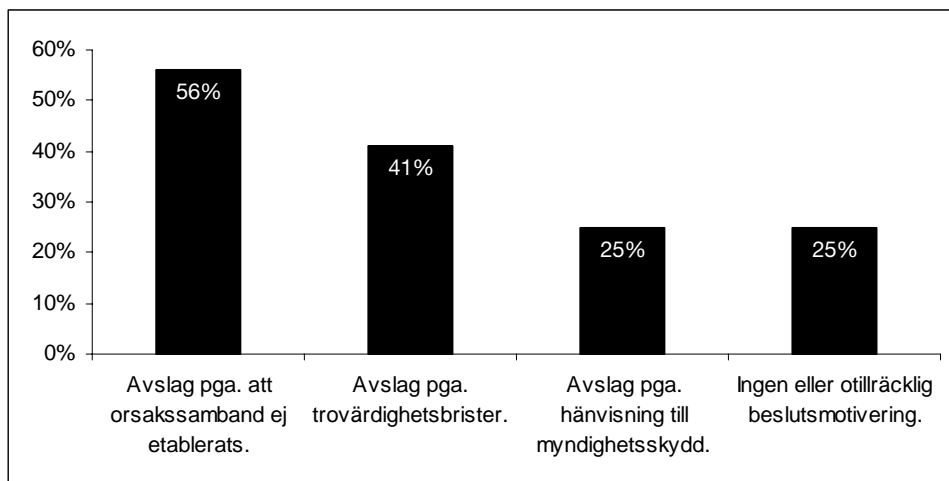
Tolv ärenden fick uppehållstillstånd på grund av svåra motsättningar. Av de 200 ärenden UNHCR analyserat, ansågs 30,5 % av de sökande (61 personer) komma ifrån ett område där det bedöms råda svåra motsättningar. De länder som klassificerades som svåra motsättningar var Irak och Somalia. Ca 69 % av samtliga irakier kom från områden som klassificerades som svåra motsättningar och ca 40 % av somalierna (från områden utanför Mogadishu som klassificerats som väpnad konflikt). Av de ira-

⁴⁶⁰ Migrationsöverdomstolens avgörande om Irak MIG 2007:9 och avgöranden om Somalia, 6 oktober 2009, UM 133-09, UM 334-09, UM 8628-09 (MIG 2009:27).

⁴⁶¹ 1 juli 2010 införlivades också 15c i UtL. *Det nya lagrummet efter 1 januari 2011 lyder: 4 kap. 2 § Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att 1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och 2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.*

kiska sökanden med hemvist i ett av de områden som klassificerades som svåra motsättningar, och där prövning gjordes utifrån denna skyddsgrund, beviljades endast 18 % skydd på denna grund.⁴⁶² Av de somaliska sökanden som prövades mot denna grund beviljades 46 % av skydd som skyddsbehövande i övrigt.

Diagram 6: Migrationsverkets skäl till avslag på ansökan om uppehållstillstånd pga. svåra motsättningar enligt 4 kap. 2 § punkt 2.⁴⁶³



Även om det bedöms finnas svåra motsättningar i ett geografiskt område skall asylprövningen börja med en prövning av eventuella flyktingskäl. Ofta bortser man ifrån flyktingskäl eller gör en mer summarisk bedömning än i andra ärenden. I ett somaliskt ärende, åberopar sökanden förföljelse från en majoritetsklan:

Du har till Migrationsverket uppgett att du under flera års tid utsatts för övergrepp i form av misshandel och trakasserier. I huvudsak har förövarna tillhört Abgalklanan, den stora klanen i området. Som exempel på händelser som inträffat anger du när dina barn bråkade med barn från Abgalklanan och deras föräldrar misshandlade dig på grund av bråket mellan barnen. Din far och bror dödades X. Du vet inte vilka mördarna var. De misshandlade dig dock svårt med kniv. Migrationsverket bedömer att de skäl du anfört inte är sådana att du kan anses riskera förföljelse på grund av din klantillhörighet. De trakasserier och övergrepp som du uppger att du utsatts för förefaller

⁴⁶² De övriga av de irakiska sökanden med hemvist i ett av de områden som klassades som svåra motsättningar, ca 82 %, avslogs.

⁴⁶³ Mer än en avslagsgrund kan vara tillämplig vilket gör att slutsumman överstiger 100 %.

snarare ha sin grund i den svåra säkerhetssituationen i Mogadishu än i klientillhörighet. Du är därför inte att anse som flykting.⁴⁶⁴

Det här ärendet utreddes bara under 30 minuter och det fanns ingen inläga från bi-trädet. Det är oklart på grundval av det existerande underlaget hur den tidigare ut-sattheten är kopplad till den sökandes klientillhörighet, men enligt den korta utred-ningen framför den sökande att attackerna mot henne och hennes familj kan härröras till deras klientillhörighet. Migrationsverket använde sig inte av någon landinforma-tion för att bedöma huruvida hennes klan (underklan till Hawiye) ansågs vara utsatt i Mogadishu – frågan om förföljelse pga. av klan kan därför inte anses tillräckligt ut-redd eller bedömd. Det är heller inte utrett om det finns andra skäl till att den sökan-de har varit utsatt för övergrepp och varför hon fruktar att utsättas på nytt. Det är möjligt att andra skäl som tillhörighet till viss samhällsgrupp eller tillskriven politisk uppfattning kan vara tillämpliga. Vidare borde knivmisshandel, beskjutning och dödsbeskjutning av anhöriga betraktas som ”allvarliga övergrepp”.

I ett irakiskt ärende fick sökanden uppehållstillstånd pga. svåra motsättningar därför att hon kom från Mosul och var ensamstående kvinna utan manligt nätverk. Orsaks-sambandet mellan svåra motsättningar och välgrundad fruktan nämns inte. Det är också oklart var gränsdragningen mellan flyktingstatus och svåra motsättningar går:

Migrationsverket kan konstatera att situationen för kvinnor i Irak för närvarande är mycket svår, särskilt vad beträffar personlig säkerhet och rörelsefrihet, och att i synnerhet kvinnor löper stora risker att utsättas för övergrepp. Du kommer från Mosul där det be-döms råda svåra motsättningar. Dina bröder är bosatta i Irak men du kan på grund av deras inställning till ditt äktenskap inte söka skydd hos dem. Du är därmed att betrakta som ensamstående kvinna utan manligt nätverk och tillhör därmed en grupp som på grund av den rådande situationen i Irak är särskilt utsatt för olika former av övergrepp och kriminella handlingar.

Migrationsverket bedömer att din fruktan för allvarliga övergrepp som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen framstår som välgrundad.⁴⁶⁵

96 % av de som kom från områden som klassificerats som svåra motsättningar åbero-pade att de tidigare varit utsatta för handlingar som faller under begreppet ”allvarliga övergrepp” enligt definitionen i förarbetena (97 % av irakierna och 92 % av somali-

⁴⁶⁴ Beslut nr 20 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar).

⁴⁶⁵ Beslut nr 155 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar).

erna). 68 % av de som åberopat tidigare allvarliga övergrepp fick emellertid avslag (73% av irakierna och 54% av somalierna).

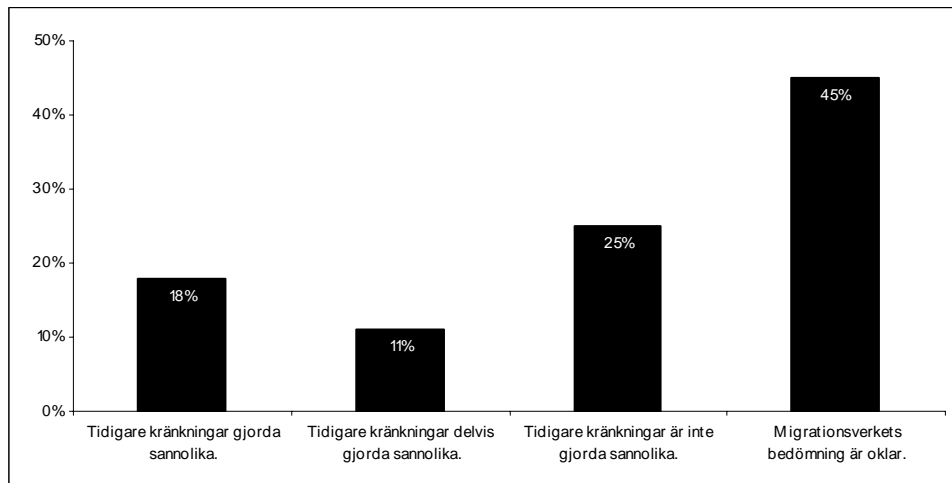
UNHCR noterar att då det gäller svåra motsättningar, till skillnad från flyktingstatus, bedömer Migrationsverket i högre grad tidigare övergrepp mot kvinnor som sannolika 23,5 % i jämförelse med 14,8 % för män, och kvinnor beviljas i högre utsträckning än män uppehållstillstånd pga. svåra motsättningar: 44,4 % av de kvinnliga sökandena beviljades uppehållstillstånd pga. svåra motsättningar, men bara 14,3 % av de manliga sökandena ansågs ha skyddsbehov.⁴⁶⁶ Det kan också noteras att medan 42,9 % av de manliga sökandena från områden där det råder svåra motsättningar fick avslag på grund av trovärdighetsbrister, var det bara 5,6 % av de kvinnliga sökandena som fick avslag på grund av bristande trovärdighet.⁴⁶⁷

Kravet på allvarliga övergrepp pga. svåra motsättningar är betydligt lägre än för flyktingstatus och kravet på orsakssambandet mellan de allvarliga övergreppen och de svåra motsättningarna borde vara lägre än mellan förföljelse och flyktinggrunderna. UNHCR fann ändå att i prövningen ställdes högre krav på intensitet och art av kränkningar än vad förarbetena rekommenderat och att kravet på orsakssamband var mycket högt.

⁴⁶⁶ Resultatet är statistiskt säkerställt med en felmarginal på 2 % enligt Pearson Chi-Square.

⁴⁶⁷ Skillnaden mellan män och kvinnor är statistiskt säkerställd med en felmarginal under 1 %.

Diagram 7: Migrationsverkets bedömning av de tidigare allvarliga övergrepp som den sökande åberopat att han eller hon utsatts för i bedömningen av svåra motsättningar.



I 45 % av ärenden var det oklart hur Migrationsverket bedömde åberopade tidigare kränkningar (53 % av de irakiska ärendena och 25 % av de somaliska ärendena).

I 39 % av ärendena där man funnit att det var svåra motsättningar gavs avslag på grund av att orsakssambandet mellan de svåra motsättningarna och de allvarliga övergreppen inte kunde etableras. I de irakiska ärendena fick 45,5 % avslag på denna grund medan för somalierna fick 23 % avslag på grund av att orsakssambandet inte etablerats. Om man jämför beviskravet för ”svåra motsättningar” med det som finns för flyktingstatus borde det vara lägre i det att man endast behöver visa på ett orsakssamband mellan de svåra motsättningarna och övergreppen. Migrationsverkets bedömning visar dock på ett högre beviskrav vid tillämpningen av orsakssambandet mellan de fruktade övergreppen och ”svåra motsättningar” än vid bedömningen av orsakssambandet mellan förföljelse och flyktinggrunderna.

UNHCR:s genomgång av ärenden visar på mycket olika krav på orsakssambandet mellan de individuella hoten och de svåra motsättningarna. Vissa av Somaliabesluten har mycket lågt ställda krav på hotbilden, utredningarna görs snabbt och beslutsmotiveringarna är otydliga. Ett exempel där det inte fanns krav på något orsakssamband mellan den individuella hotbilden och de svåra motsättningarna:

Migrationsverket konstaterar att du har utsatts för hot av Al Shabaab. Verket bedömer att det inte kan uteslutas att det intresse Al Shabaab visar dig kan vara av sådan varaktig art att gruppen kan utgöra en risk för dig vid ett återvändande till hemlandet. Mot bakgrund av att de skäl som du åberopat till stöd för din asylansökan samt den kända landinformationen finner Migrationsverket att du riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp vid ett återvändande till Somalia. Du är därmed att anses som skyddsbehövande i övrigt.⁴⁶⁸

I 25 % av ärenden motiverades inte beslutet att ge sökanden uppehållstillstånd på grund av svåra motsättningar.

UNHCR fann att istället för att göra en individuell prövning, jämför Migrationsverket kränkningarna som drabbat en sökande med kränkningar som drabbat andra sökanden och refererar till ”att det tillhör den allmänna säkerhetssituationen” med en viss typ av kränkningar. Detta har inte stöd av förarbetena som förespråkar en bedömning av risken för allvarliga övergrepp för varje enskild individ.

Det var i regel det faktum att den sökande var kvinna utan nätverk eller tillhörde en minoritetsgrupp som avgjorde att sökanden skulle tillerkännas status som skyddsbehövande i övrigt på grund av svåra motsättningar. Men det faktum att sökanden identifieras tillhöra en utsatt grupp innebär inte att det blir en individuell prövning, utan det borde, *ex analogia*, tolkas på samma sätt som vid flyktingstatus och innebära en viss bevislättning.

I sju av de somaliska ärendena fick sökanden uppehållstillstånd på grund av ”inre väpnad konflikt”.⁴⁶⁹ I avgörandena från december 2009, refererade Migrationsverket till MiÖD:s avgöranden om Mogadishu där domstolen funnit att det råder inre väpnad konflikt.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR skulle välkomna ytterligare tolkning av MiÖD hur paragrafen om svåra motsättningar bör tolkas i synnerhet värderingen av allvarliga övergrepp och orsakssambandet mellan övergreppen och de svåra motsättningarna.

⁴⁶⁸ Beslut nr 16 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2 svåra motsättningar).

⁴⁶⁹ Beslut nr 14, 15, 32, 44, 45, 47 och 48.

4 BEVISPRÖVNINGEN

4.1 Beviskrav vid bedömningen av flyktingstatus

Tillämpliga riktlinjer

Det är ovanligt att en sökande kan lägga fram fullständig bevisning som klart styrker åberopad framtida förföljelse, och internationell rätt föreskriver därför att sökandens utsaga bör godtas utan ytterligare beviskrav. När det gäller påståenden om förföljelse krävs inga ytterligare bevis än att asylsökandens berättelse är sammanhängande och trovärdig.⁴⁷⁰ Den sökandes trovärdighet skall inte ifrågasättas enbart på grund av att denne inte presenterar skriftlig bevisning till stöd för sina uppgifter, vilket, generellt sett inte kan kopplas till bristande trovärdighet.⁴⁷¹

Enligt 4.2 skyddsgrundsdirektivet så skall sökanden göra en genuin ansträngning att styrka sin ansökan och lägga fram all relevant information, lämna en tillfredsställande förklaring om information eller bevisning saknas, samt lämna sammanhängande och rimliga uppgifter som inte strider mot tillgänglig specifik och allmän information. Man skall också göra en bedömning av sökandens allmänna trovärdighet. Enligt direktivet så skall sökanden *styrka* och inte *bevisa* sin ansökan så snart som informationen krävs.⁴⁷²

Enligt svensk rätt skall Migrationsverket bedöma om sökandens berättelse i sig är tillräcklig för att kriterierna för skydd skall vara uppfyllda och att sökanden gjort sin asylberättelse tillräcklig för att kriterierna för skydd skall vara uppfyllda samt om asylberättelsen är sannolik, genom åberopad bevisning, eller, genom att han eller hon bedöms vara trovärdig och därför tillerkänts förmånen av uppkommet tvivelsmål.⁴⁷³ Enligt rättspraxis skall Migrationsverket först pröva om sökanden kunnat göra sin berättelse sannolik genom den bevisning som åberopats, innan man gör en trovärdighetsbedömning. Bevisen kan vara skriftliga eller muntliga.

Migrationsöverdomstolen redogjorde i MIG 2007:12 för hur prövningen av skyddsskäl bör utföras. I första hand skall den sökandes identitet och hemvist prövas, och

⁴⁷⁰ UNHCR:s handbok, par. 195-202, SOU 2006:6, s. 235.

⁴⁷¹ Se bl.a. Immigration and Refugee Board, *Refugee Protection Division – Assessment of Credibility in Claims for Refugee Protection*, Jan. 2004, s. 54.

⁴⁷² Noll, Gregor, *Evidentiary assessment and the EU qualification directive*, New Issues in Refugee Research, working paper no. 117, juni 2005, s. 6.

⁴⁷³ Prop 2009/10:31, s. 127, MIG 2006:1, MIG 2007:37, MIG 2007:12.

därefter huruvida de åberopade skälen är tillräckliga. Slutligen skall prövningen av uppgifternas trovärdighet göras. MiÖD anger att man bör skilja mellan prövningen av bevismedel och den sökandes muntliga utsaga när man utför sannolikhetsprövningen. MiÖD fann även i sitt första avgörande att ”det ligger i sakens natur att många av de förhållanden som åberopas av asylsökande inte kan göras sannolika med skriftlig eller annan bevisning” och att den sökande ska ges bevislättnad om den sökande lämnat en ” trovärdig berättelse”.⁴⁷⁴ MiÖD skiljer vidare på den allmänna trovärdighetsbedömningen och specifika trovärdighetsbrister i vissa delar i MIG 2011:6.

Det är viktigt att utredaren har kännedom om att vissa uppgifter, som t.ex. uppgifter om sexuell läggning och könsidentitet liksom erfarenheter av t.ex. könsrelaterat våld, sällan kan stödjas med skriftlig dokumentation.⁴⁷⁵ I de fall handläggaren anser att den sökande bör kunna presentera skriftlig bevisning till stöd för sina uppgifter måste den sökande upplysas om det, för att antingen inkomma med bevisningen eller beredas tillfälle att kommentera skälen till frånvaron av bevisningen.

UNHCR:s observationer

UNHCR fann att det inte finns någon enhetlig tolkning av beviskravet för ”välgrundad fruktan”, varken beträffande terminologi eller dess faktiska betydelse, eller sannolikhetsbedömningen. Ett stort antal beslutsfattare tillämpar *det kan inte uteslutas*, vilket torde ligga under kravet på sannolikhet, i ett annat ärende sade man att ”Migrationsverket finner att din berättelse varken kan vederläggas eller bekräftas. Enligt Migrationsverket är det därför inte *osannolikt* att din redogörelse stämmer överens med verkligheten”.⁴⁷⁶ Det behövs ytterligare förtydligande från Migrationsverket, men också, eventuellt från MiÖD, hur man skall tolka ”välgrundad fruktan” samt sannolikhetsbedömningen applicerad på olika typer av ärenden.

UNHCR fann att önskemålet om skriftlig bevisning var stringent, vilket inte stöds av internationell praxis eller principen i svensk bevisprövning om ”fri bevisprövning”. UNHCR anser att där skriftlig bevisning bedöms vara ett krav borde det göras klart från början av processen så att sökanden har en möjlighet att inkomma med sådan bevisning inom en rimlig tid. UNHCR anser vidare att all väsentlig dokument skall översättas från ursprungsspråket och att förklaringar till varför skriftlig bevisning inte finns bör accepteras i högre grad. I samtliga ärenden ges skriftlig bevisning högre be-

⁴⁷⁴ MIG 2006:1.

⁴⁷⁵ Se t.ex. UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*, 21 November 2008, para II.E.25

⁴⁷⁶ Beslut nr 168 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar).

visvärde än muntliga utsagor och i ett antal ärenden anses det att därför att skriftlig bevisning inte lämnats in är det anledning att dra slutsatsen att sökanden inte gjort sitt skyddsbehov sannolikt.

Mot bakgrund av att Migrationsverket får kräva att en utlänning kan styrka sin berättelse med handlingar gör verket bedömningen att du inte har gjort sannolikt att du är skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap 2 § utlänningslagen första stycket 1. Din berättelse är dock sammanhängande och fri från inbördes motstridiga uppgifter.⁴⁷⁷

Frågan uppkommer dock i ett flertal fall vad sökanden förväntas bevisa, vilken dokumentation är möjlig för sökanden att erhålla och vad åligger handläggarens utredningsansvar.

Migrationsverket konstaterar att du inte inkommit med några handlingar till styrkande av din berättelse. Du har inte inkommit med några dokument utvisande din fars position i hemlandet. Inte heller har du ingivit några dokument som tyder på att du varit gripen och frisläppts mot borgen... Anmärkningsvärda och vaga uppgifter.⁴⁷⁸

Det hävdas ofta att inlämnade handlingar har ringa eller inget bevisvärde därför att de är av enkel beskaffenhet. Man måste dock göra en bedömning av vilka dokument som finns tillgängliga, hur de ser ut och vem som utfärdar dem i hemlandet.

Till styrkande av er berättelse har ni lämnat in ett hotbrev, fotografier och dödsattester. Av hotbrevet framgår att hotet riktas mot dig och dina bröder och att ni uppmanas att lämna landet. Hotbrevet är av enkel beskaffenhet och skulle utan svårigheter kunna förfalskas. Fotografierna visar förstörelse men visar inte vad som förstörts eller att det är er egendom. De inlämnade handlingarna är generellt av lågt bevisvärde.⁴⁷⁹

UNHCR anser att kopior av originalhandlingar inte bör automatiskt avvisas som bevismaterial. Migrationsöverdomstolen anser att Migrationsverkets utredningsansvar kan innebära att Migrationsverket måste bistå den sökande med att undersöka originalhandlingars tillförlitlighet.⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ Beslut nr 169 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:2: svåra motsättningar).

⁴⁷⁸ Beslut nr 185 (avslag).

⁴⁷⁹ Beslut nr 182 (avslag).

⁴⁸⁰ MIG 2007:12.

Migrationsverket konstaterar inledningsvis att irakiska handlingar generellt är lätta att manipulera och därför har lågt bevisvärde. De handlingar du lämnat in är kopior och mot bakgrund av detta gör Migrationsverket bedömningen att du inte har gjort de hot du åberopar med de inlämnade handlingarna sannolika.⁴⁸¹

UNHCR:s rekommendationer

UNHCR rekommenderar att Migrationsverket ger sina beslutsfattare praktiska riktlinjer för hur bevisprövningen skall företas, samt ordnar ytterligare utbildningar inom detta område.

4.2 Beviskrav vid bedömningen av risk för tortyr och annan omänsklig och förnedrande behandling

Tillämpliga riktlinjer

Avgöranden från FN:s tortyrkommitté och den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter kan ge viss vägledning i bevisvärderingen av ärenden som rör tortyr och annan omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning. Den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har fastslagit att bevisbördan vid tillämpningen av artikel 3 av konventionen, på samma sätt som i asylrätt, initialt ligger på den sökande att visa att det finns grundad anledning att anta en verklig risk för skada vid ett återsändande.⁴⁸² Domstolen anser dock att på grund av de svårigheter som den sökande kan ha att erhålla skriftlig bevisning, behöver han endast göra det ”to the greatest extent practically possible”.⁴⁸³ När sökanden har uppfyllt sin plikt att substantiera sin ansökan, går bevisbördan över på staten, som har en skyldighet att ”dispel any doubts” om tillämpligheten av artikel 3.

Efter genomförandet av den föreliggande studien, bedömde Europadomstolen för mänskliga rättigheter just frågan om bevisvärderingen av tortyrärenden i Sverige. I ärendet *RC v Sverige* från 2010, drog Europadomstolen den slutsatsen att:

[...] the applicant initially produced a medical certificate before the Migration Board as evidence of his having been tortured. Although the certificate was not written by an expert specialising in the assessment of torture injuries, the Court considers that it, nevertheless, gave a rather strong indication to the authorities that the applicant’s scars and injuries may have been caused by ill-treatment or torture. In such circumstances, it was

⁴⁸¹ Beslut nr 107 (avslag).

⁴⁸² *Saadi v Italien*, dom 28 februari 2008, par. 129.

⁴⁸³ *Bahaddar v. Nederländerna*, dom 22 maj 1995, par. 49.

for the Migration Board to dispel any doubts that may have persisted as to the cause of such scarring. In the Court's view, the Migration Board ought to have directed that an expert opinion be obtained as to the probable cause of the applicant's scars in the circumstances where he had made out a prima facie case as to their origin. [...] While the burden of proof rests on the applicant, the Court disagrees with the Government's view that it was incumbent upon him to produce such expert opinion. In cases such as the present one, the State has a duty to ascertain all the relevant facts, particularly in circumstances where there is a strong indication that an applicant's injuries may have been caused by torture.⁴⁸⁴

Migrationsverket har uppmärksammat sina medarbetare på rättsfallet från Europadomstolen bland annat genom att lägga ut sin kommentar till detta på Lifos. Vid bedömningen av risk för tortyr måste det också bedömas huruvida lagen om förbud mot tortyr efterlevs och om misstankar om tortyr faktiskt leder till åtal och fällande domar.⁴⁸⁵

"Grundad anledning" betyder enligt FN:s tortyrkommitté att risken för tortyr skall vara mer än bara en misstanke men den behöver inte "nä up till högst sannolik".⁴⁸⁶ Tortyrkommittén fällde Sverige redan 1996 för bedömningen av en iransk man som åberopat tidigare tortyr. Kommittén fastställde att fullständig överensstämmelse i en sökandes utsaga sällan kan förväntas av någon som utsatts för tortyr, speciellt inte, som i det fallet, sökanden genom läkarintyg hade visat att han led av posttraumatisk stress och det var bevisat att hans skador endast kunde ha åsamkats av honom själv.⁴⁸⁷ Kommittén beaktade också landinformation om Iran som visade ett högt antal avrättningar och förekomsten av tortyr.

FN:s tortyrkommitté har vid ett flertal tillfällen påtalat att Migrationsverket underlåter att beakta läkarintyg som visar tidigare tortyr. I ett ärende rörande en rwandisk kvinna, som hade lämnat in två läkarintyg beträffande ett flertal våldtäkter som ägt rum när hon var försvarstagen i hemlandet, säger Kommittén "on a review of the decisions of the domestic authorities, it would appear that these medical reports were not taken into account at all and that the issue of whether or not the complainant had been raped and the consequences thereof for her and her son were not considered".⁴⁸⁸

⁴⁸⁴ *RC v. Sweden*, application no.41827/07, dom 9 mars 2010, para. 53.

⁴⁸⁵ University of Essex, Human Rights Center, *Torture Reporting Handbook*, feb. 2000, s. 98.

⁴⁸⁶ A/53/44, annex IX, punkt 6.

⁴⁸⁷ *Kaveh Yaragh Tala*, communication no. 43/1996, beslut 15 november 1996.

⁴⁸⁸ *C.T and K.M.*, communication no. 279/2005, beslut 7 december 2006.

När det gäller risk för tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning säger motiven till UtlL att beviskraven inte skall ställas för högt eftersom det är oftast inte möjligt att lägga fram fullständig bevisning.⁴⁸⁹ Fram tills 1 januari 2010 tillämpades ”välgrundad fruktan” på samma sätt som i flyktingparagrafen, medan sedan 2010 tillämpas istället det lägre beviskravet ”grundad anledning att anta.”

MiÖD beaktade tillämpligheten av 4 kap. 2 § UtlL i MIG 2011:6. I det avgörandet fastställde domstolen tillvägagångssättet för bedömningen av risken för tortyr och omänsklig behandling, vilket innebär att sökanden skall göra sitt behov av skydd sannolikt. Enligt domstolen skall beviskravet inte ställas alltför högt när det gäller påståenden om risk för förföljelse, eftersom någon fullständig bevisning som klart styrker att det finns en sådan risk sällan kan läggas fram. Sökandens berättelse får därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik.

UNHCR:s observationer

Migrationsverkets beviskrav är högt då det krävs att inlämnade läkarutlåtanden skall utfärdas av specialister på tortyr, och även då ifrågasätts ibland resultaten. I ett ärende rörande en iransk man som åberopade tillskriven politisk uppfattning på grund av sin bror, och påstod sig ha torterats, konstaterade Migrationsverket att: ”tortyrskadeutredningen inte motsäger dina uppgifter. Den bekräftar dock inte heller att dina skador uppkommit på det sätt du angett. Du har därmed inte genom tortyrskadeutredningen gjort sannolikt uppgifterna i din asylberättelse.”⁴⁹⁰

Ärendet överklagades och domstolen gav den sökanden uppehållstillstånd på grund av risken för tortyr baserat på ”en mycket trovärdig och självupplevd berättelse vad gäller tortyren han uppger sig ha varit utsatt för. Tortyrutredningen styrker också att de psykiska och fysiska skadorna som han uppvisar väl motsvarar det uppkomstsätt som han beskrivit.” Som nämnts tidigare, om sökanden påstår sig ha torterats ligger inte bevisbördan på sökanden att styrka den tidigare tortyren, utan det är upp till myndigheten att bevisa att det inte föreligger en framtida risk för framtida tortyr.

Migrationsverkets utredare skall inte själva göra en medicinsk bedömning av åberopade tortyrskador, utan hänvisa till en myndighet eller organisation. I ett av de analyserade besluten gjorde emellertid utredaren det:

⁴⁸⁹ Prop. 1996/97:25 s.102.

⁴⁹⁰ Utredning nr 31 (avslag).

Du har inte lämnat in några läkarintyg avseende skadorna som du skulle ha åsamkats i november 2007 när du enligt egen uppgift senast varit frihetsberövad. I inläga från dit offentliga biträde, den 16 december 2008, uppgav du att iranska myndigheter bröt din hand och din underarm och att du har ärr såväl på handen som på underarmen till följd av detta. Migrationsverket konstaterar dock att en fraktur normalt inte orsakar ärrbildning i huden, förutom om det rör sig om en öppen fraktur eller en fraktur som behandlats med operation. Du borde kunna visa upp ett läkarintyg varav det framgår att du i hemlandet opererats för frakturer och att ärran härrör sig från dessa operationer, alternativt ett läkarintyg från den svenska sjukvården som visar att du haft obehandlade, öppna frakturer, som självläkt.⁴⁹¹

Även då det gäller risken för tortyr, omänsklig behandling etc. krävs skriftlig bevisning och avslag ges på grund av att den sökande inte kunnat ge in sådan bevisning: Migrationsverket finner att inga handlingar har lämnats in till styrkande av din berättelse avseende den tortyr du uppger dig ha varit utsatt för. Du har därför inte gjort sannolikt att du riskerar sådan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som beskrivs i 4:2:1:1.⁴⁹²

Det faktum att en sökande återoppar tidigare tortyr kan få ett antal konsekvenser på asylprövningen; utredningsmetodikerna bör anpassas om vederbörande lider av trauma eller PTSD, trovärdighetsbedömningen kan påverkas eftersom minnesförlust och koncentrationssvårigheter kan vara konsekvenser av tortyr eller omänsklig behandling, samt tidigare tortyr eller omänsklig behandling är en indikation på framåtsyftande risk och bevisbördan övergår på beslutsfattaren att ”motbevisa” att sökanden riskerar att utsättas på nytt vid ett återvändande. Det är därför viktigt att förekomsten av tidigare tortyr fastställs.

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att Migrationsverkets obligatoriska utbildning om tortyr också inkluderar frågor om bevisvärdering av tidigare tortyr samt inkluderar mer information hur man gör en utredning av en person som utsatts för tortyr och trauma.
- UNHCR kunde notera att det faktum att medicinska tortyrutredningar inte företas rutinmässigt är ett problem för bedömningen och att det råder oklarhet om när en medicinsk utredning skall göras och hur det medicinska un-

⁴⁹¹ Beslut nr 82 (avslag).

⁴⁹² Beslut nr 47 (skyddsbehövande 4:2:2: väpnad konflikt).

derlaget sedan skall användas i bevisvärderingen. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket uppdaterar *Utlänningshandboken*, som är ett praktiskt verktyg, beträffande detta.

4.3 Användningen av bevislätnadsregeln (benefit of the doubt)

Tillämpliga riktlinjer

Enligt UNHCR:s handbok skall den sökanden ges fördel av det uppkomna tvivelsmålet om dennes redogörelse förefaller trovärdig och det inte finns goda skäl att anta det motsatta.⁴⁹³ Man bör endast tillämpa tvivelsmålets fördel när all tillgänglig bevisning har inhämtats och kontrollerats och när utredaren är förvissad om den sökandes allmänna trovärdighet. Den sökandes uppgifter måste vara sammanhängande och rimliga samt ej strida mot allmänt kända fakta.⁴⁹⁴ Enligt 4.5.e i skyddsgrundsdirektivet skall sökandens allmänna trovärdighet vara fastställd innan man tillämpar bevislätnadsregeln, vilket har förklarats som att:

Sökandens trovärdighet i allmänhet är inte relevant för att utreda dessa riskscenarier, däremot är trovärdigheten i sökandens utsagor relaterade till dessa utsagor relevant. Odokumenterad inresa, bristande samarbete i utredningen av resvägen osv. kan i och för sig ha betydelse för bedömningen av sökandens trovärdighet, men det betyder inte automatiskt att förmånen av "benefit of the doubt" inte skall tillämpas förutsatt att trovärdigheten av återopade riskscenarier är godtagbar.

Även Europadomstolen tillämpar principen om tvivelsmålets fördel i bedömning av risk för tortyr, omänsklig behandling osv. enligt artikel 3: "The Court acknowledges that, owing to the special situation in which asylum seekers often find themselves, it is frequently necessary to give them benefit of the doubt when assessing the credibility of their statements and the documents submitted thereof".⁴⁹⁵ UNHCR anser att tillämpningen av tvivelsmålets fördel i domstolens rättspraxis motsvarar tillämpningen rekommenderad av UNHCR:s handbok.

Principen om tvivelsmålets fördel är väl befäst i svensk rätt.⁴⁹⁶ Enligt svensk rättspraxis bör bevislätnadsregeln dock endast tillämpas när tillräckligheten av asylberättelsen

⁴⁹³ UNHCR:s handbok, par. 196 samt 203-4 UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 december 1998, par. 12.

⁴⁹⁴ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 203-204.

⁴⁹⁵ Se *Collins and Akasiebie v Sverige*, dom 8 mars 2007, *Matsiukhina och Matsiukhin v Sverige*, dom 21 juni 2005, *F.H v Sverige*, 20 januari 2009 och *N v. Sverige*, dom 20 juli 2010, par. 53.

⁴⁹⁶ Prop. 1979/80:96 s.88, Prop. 1996/97:25 s. 101, 294.

först prövats och därefter sannolikheten genom trovärdighet eller bevisning och det inte finns skäl att betvivla den sökandes allmänna trovärdighet.⁴⁹⁷ Migrationsöverdomstolen klargjorde i MIG 2007:12 att:

[...] en förutsättning för att den asylsökande skall kunna få förmånen av denna bevislätnadsregel är att han eller hon gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse och att hans eller hennes allmänna trovärdighet inte ifrågasätts. Vid bedömningen av trovärdigheten i sökandens utsaga bör enligt bevislätnadsregeln normalt fästas vikt vid att berättelsen är sammanhängande och inte präglas av motstridiga uppgifter. De omständigheter som åberopas får inte heller strida mot allmänt kända fakta t.ex. relevant och aktuell landinformation. Betydelse i trovärdighetshänseende tillmäts också det förhållandet, att berättelsen till sina huvuddrag förblir oförändrad under asylprövningens gång i olika instanser.⁴⁹⁸

UNHCR:s observationer

Tvivelsmålets fördel uttrycks endast explicit i två av de 200 ärenden som ingick i studien. Tvivelsmålets fördel skall inte ses som en princip som endast skall tillämpas i undantagsfall. Det ena ärendet innehåller en exemplarisk tillämpning av principen av tvivelsmålets fördel där den tillämpades på flyktingbedömningen:

Det för anses styrkt att X har varit aktiv inom [partiets namn]. Vad gäller den åberopade hotbilden finns emellertid briser i den inlämnade bevisningen. X har lämnat in kallelse till domstol men denna är en kopia och har lågt bevisvärde. Inte heller kan någon av de tidningsartiklar som lämnats in till Migrationsverket sägas styrka att regimen riktat ett individuellt hot mot X. Det är emellertid naturligt att en asylsökande har svårt att styrka vart och ett av sina påståenden. Migrationsverket bedömer att X har gjort ett ärligt försök att styrka sina sin berättelse med inlämnad bevisning. Verket finner att den berättelse som hon lämnat är sammanhängande, rimlig och att den inte strider mot allmänt kända fakta om förhållandena i [landet]. Verket bedömer därför att X har gjort sig förtjänt av den bevislätnadsregel, tvivelsmålets fördel, som finns i asylrätten.⁴⁹⁹

I det andra ärendet gavs tvivelsmålets fördel som en del av bedömningen av tortyr:

⁴⁹⁷ MIG 2007:12, MIG 2007:37.

⁴⁹⁸ s. 8.

⁴⁹⁹ Beslut nr 91 (flyktingstatus).

Enligt Migrationsverkets bedömning har uppgifterna i ärendet anförts utan inbördes motstridigheter. Därtill har din asylberättelse varit sammanhängande och detaljerad, varför bedömningen av dina asylskäl ska tillerkännas tvivelsmålets fördel.⁵⁰⁰

Dessa ärenden är inte de enda där principen om tvivelsmålets fördel tillämpats, men de är de enda ärenden där det explicit nämns. UNHCR kunde konstatera att i många fall tillämpades *de facto* principen om tvivelsmålets fördel men utredarna var inte medvetna om att slutsatsen av deras resonemang utmynnade i den faktiska tillämpningen av principen. Det verkar finnas en myt om att tvivelsmålets fördel endast skall tillämpas undantagsvis, när faktum är att det frekvent faktiskt tillämpas i asylärenden. UNHCR ser ett behov av ytterligare utbildning om hur principen skall tillämpas.

4.4 Trovärdighetsbedömningen

Tillämpliga riktlinjer

I bedömningen av trovärdigheten av asylsökande brukar man skilja på inre trovärdighet, yttre trovärdighet, skriftlig bevisning samt uppträdande. Vid bedömningen av trovärdigheten skall utredaren främst beakta den inre trovärdigheten, dvs. om den sökandes uppgifter är sammanhängande, rimliga och att de inte strider mot allmänt kända fakta.⁵⁰¹

Den yttre trovärdighetsbedömningen syftar till att verifiera om de relevanta delarna av yrkandet är förenliga med landinformation och vad som är känt om ursprungslandet och vad andra sökanden har berättat som befunnit sig i en liknande situation. Huruvida den sökandes uppgifter strider mot allmänt kända fakta skall bedömas utifrån relevant och aktuell landinformation och erfarenheter från personer med liknande bakgrund. Om utredaren har ställt kunskapsfrågor måste bedömningen utgå från den asylsökandes individuella förutsättningar, då kunskapen om en viss företeelse kan variera betydligt beroende på kön och social, kulturell bakgrund samt utbildning.⁵⁰²

MiÖD sade i sitt avgörande om bevisvärdering att "[o]m det exempelvis står klart att sökanden kommer från ett visst land/region och förhållandena i detta är sådant att alla (eller alla i en viss grupp) som kommer från landet/regionen måste ges rätt att stanna

⁵⁰⁰ Beslut nr 51 (skyddsbehövande i övrigt, 4:2:1: tortyr).

⁵⁰¹ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 204; se även Wikren, G och Sandesjö, H, *Utlänningslagen med kommentarer*; 2010, s. 18, och MIG 2007:12, s. 8.

⁵⁰² UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 28 April 2004, par. 28.

som skyddsbehövande behöver oftast inte någon trovärdighetsbedömning göras, eftersom redan det förhållandet att sökanden är från regionen/landet är tillräckligt för uppehållstillstånd”.⁵⁰³

Det skall dessutom beaktas huruvida den sökande har gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse genom skriftlig bevisning.⁵⁰⁴ De krav som ställs på den sökande balanseras av de skyldigheter som åläggs utredaren i att skapa förutsättningarna för en god utredning och därefter göra en rättvis och saklig bedömning av samtliga bevis. UNHCR:s handbok, EU:s skyddsgrundsdirektiv, liksom svensk rätt, föreskriver att den asylsökande skall tala sanning, samarbeta med utredaren och anstränga sig för att underbygga sina uppgifter. Vad som betraktas som en genuin ansträngning att skaffa fram bevisning måste bedömas från fall till fall. Bevisning som i ett fall rimligen kan förväntas kan i ett annat fall vara direkt omöjligt för den sökande att införskaffa. Den asylsökande skall informeras om vikten att tala sanning. Osanna uppgifter, överdrifter och användningen av falska dokument skall uppmärksammas under utredningen.

UNHCR:s handbok slår fast att osanna påståenden i sig inte skäl nog att vägra en person flyktingstatus. Det faktum att en asylsökande har ljugit om någon del i ansökan betyder inte att denne inte är en flykting. Osanna uppgifter kan ha olika orsaker som rädsla eller bristande förtroende för myndigheter, eller att den sökande skyddar någon annan har blivit tillsagd att undanhålla vissa uppgifter.⁵⁰⁵ Eventuella lögnar rörande den sökandes resväg eller familjesammansättning kan vara oväsentliga när det gäller frågan om den sökande faktiskt är i behov av skydd.⁵⁰⁶

Trovärdighetsbedömningen skall utgå från de centrala och relevanta delarna av den sökandes berättelse.⁵⁰⁷ De centrala delarna i en ansökan om skydd är de uppgifter som rör orsakerna till varför den sökande fruktar förföljelse. Obetydliga detaljer i den sökandes utsaga skall inte utgöra grunden för trovärdighetsbedömningen.⁵⁰⁸

Sverige har fällts ett antal gånger av FN:s tortyrkommitté på grund av brister i trovärdighetsbedömningen. I *Muzonzo*, ett ärende rörande en politiskt aktiv kvinna från Zaire, som misshandlats och våldtagits vid ett flertal tillfällen fann t.ex. kommittén att

⁵⁰³ MIG 2007:12, s. 10.

⁵⁰⁴ Se bl.a. MIG 2007:12.

⁵⁰⁵ UNHCR, *Credibility Assessment, research document*, 2002, s 4. UNHCR, *Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee*, 1 september 2005, s. 113.

⁵⁰⁶ UNHCR:s handbok, sep. 1996, par. 199.

⁵⁰⁷ UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 december 1998, par. 9.

⁵⁰⁸ UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 2001, par. 10

de motsägelser som hennes berättelse innehöll inte var av substantiell karaktär och kunde inte ge upphov till tvivel om den allmänna trovärdigheten eftersom hon alltså var föremål för politisk förföljelse i hemlandet.⁵⁰⁹

I flera ärenden har FN:s tortyrkommittén också fört fram att det faktum att sökanden lider av posttraumatiskt stress syndrom efter tortyr bör beaktas i trovärdighetsbedömningen eftersom det kan förklara eventuella brister i berättelsen, men också att ett läkarintyg om posttraumatiskt stress syndrom i sig bevisar att tidigare tortyr har ägt rum.⁵¹⁰ I *C.T och KM* fann kommittén att ”complete accuracy is seldom to be expected by victims of torture and that such inconsistencies as may exist in the complainant’s presentation of the facts are not material and do not raise doubts about the general veracity of her claims, especially since it has been demonstrated that she was repeatedly subjected to rape in detention”.⁵¹¹

UNHCR:s observationer

Studien visade att avslag gavs på grund av trovärdighetsbrister i 38 % av de granskade ärendena. Bedömningen huruvida den asylsökandes uppgifter är rimliga är till stor del en subjektiv bedömning. Vad som är ett fullt rimligt beteende för en person i ett visst sammanhang kan te sig helt orimligt för en annan person i ett annat sammanhang. Rimlighetsbedömningar måste göras med försiktighet och med insikt om hur politik, religion, kultur och normer kring kön och sexualitet påverkar bedömningen om vad som är rimligt. Samtidigt som kunskap om olika kulturella och politiska system är av betydelse i utredningen, måste försiktighet iakttas när det gäller användningen av kulturella generaliseringar och stereotyper kring hur en viss individ förväntas agera. Rimlighetskriteriet ska inte bedömas utifrån spekulerande där utredaren har egna subjektiva teorier om hur en viss händelse skett eller hur man tror att den sökande eller en tredje part borde ha agerat i en viss situation.⁵¹²

UNHCR kunde notera att handläggarna ofta gör egna antaganden om traditioner och andra förhållanden i ursprungslandet utan att referera till landinformation eller andra källor, så kallade spekulativa argument. UNHCR fann att i 19,5 % av ärendena användes spekulativa argument i trovärdighetsbedömningen, 41 % av de beslut där man ger avslag på svåra motsättningar användes spekulativa argument i trovärdighetsbe-

⁵⁰⁹ Communication no. 41/1996, beslut 8 maj 1996. Se också *Orhan Ayas*, communication no. 97/1997, beslut 12 november 1998.

⁵¹⁰ *Halil Haydin*, communication no. 101/1997, beslut 16 december 1998.

⁵¹¹ Communication 279/2005, beslut 7 december 2006.

⁵¹² UNHCR, UK Home Office, *Assessing credibility in asylum and human rights claims*.

dömningen. I 30 % av dessa användes inte heller landinformation i analysen av skyddsskäl.

Tabell 13: Jämförelse mellan beaktandet av landinformation i analysen av skyddsskäl och förekomsten av "spekulativa" argument i trovärdighetsbedömningen.

| | Landinformation beaktas i analysen av skyddsskäl | Landinformation beaktas inte i analysen av skyddsskäl |
|--|--|---|
| "Spekulativa" argument används i trovärdighetsbedömningen | 18 % | 30 % |
| "Spekulativa" argument används inte i trovärdighetsbedömningen | 82 % | 70 % |

Dessa antaganden ligger ofta till grund för en trovärdighetsbedömning som är avgörande för ärendets utgång. I ett irakiskt ärende sade utredaren t.ex.

Verket finner det även osannolikt att din flickvän överhuvudtaget hade möjlighet att resa till en turistattraktion i Suleymaniya, och sova över där, enbart tillsammans med sina väninnor utan manligt sällskap. Detta gäller särskilt som du uppger att hennes familj är traditionell och ser strikt på heder.⁵¹³

Det finns ingen hänvisning till landinformation eller andra källor när man förklarar att det är osannolikt att en ung kvinna får åka med skolkamrater till annan ort. Det uppges att flickvännens familj är traditionell, men det har aldrig hävdats utan tvärtom att hon kommer från en "normal" medelklass familj. I samma ärende gjorde utredaren också en riskbedömning baserad på antaganden:

Migrationsverket ifrågasätter även hur din flickvän vågade ta fotografier med sin mobilkamera på er tillsammans om hon riskerade att mördas för bilderna, en risk som hon rimligtvis borde ha varit medveten om.⁵¹⁴

I det här fallet var sökanden och hans flickvän unga och kära och tillsammans för första gången, är det möjligt att göra en trovärdighetsbedömning av deras risktagande?

I ett annat ärende var asylsökanden journalist och hade skrivit i en dagstidning i hemlandet och de senaste åren regimkritiska artiklar. Migrationsverket fann honom inte trovärdig därför att:

⁵¹³ Beslut nr 142 (avslag).

⁵¹⁴ Beslut nr 142 (avslag).

X har inte lämnat in några artiklar till styrkande att han är journalist och att han har skrivit regimkritiska artiklar, trots att han har haft kontakt med bekanta i hemlandet som skulle ha kunnat skicka bit artiklar. Att han inte heller känner till den världsomspännande organisationen Reportrar utan Gränser ser Migrationsverket som mycket märkligt. Vidare uppger X att han skrivit artiklarna under tre olika pseudonymer hela tiden. Att han börjar skriva kritik under sitt eget namn är X när han redan blivit botad och hans familj finns kvar i hemlandet är inte heller det trovärdigt. Det id kort han lämnat in styrker inte att han har varit journalist.⁵¹⁵

I det här ärendet hade sökanden lämnat en sammanhängande och detaljrik berättelse som framstår som självupplevd. Han hade lämnat in ID-kort samt handlingar som visar att han var assistent till chefredaktören på den angivna tidningen. I den kompletterande inlagen förklarade biträdet att anledningen till att sökanden inte kunde inge skriftlig bevisning var att hans kollegor flytt och att det skulle försatt dem i fara att skicka dokumenten. Man kan heller inte förutsätta att varje journalist känner till organisationen Reportrar utan Gränser.

Den sökande bör få veta om utredaren uppfattar en viss händelse eller beskrivning som orimlig eller strida mot allmänt kända fakta, och ges tillfälle att kommentera och inkomma med eventuella förklaringar. I exempelvis en utredning med en man från Iran som uppgav att han deltagit i protester mot regimen och på grund av sin oppositionella verksamhet gripits av myndigheterna vid flera tillfällen:

U: Hur kunde de identifiera dig så snabbt? De grep dig redan dagen efter?

S: Jag har sagt tidigare att om en person blir känd för dem, vad som än händer kommer man att gripa personen. Sedan när jag i arresten efter några dagar visade de bilder, vilka är de frågade de. Jag såg att det var jag och några andra vänner. Bild två var lite suddig, man kunde inte se mig, bara från sidan lite, på tredje bilden var det en klar och tydlig foto bild framifrån på mig. Jag är en person där som det finns många som känner mig. [...]

Från beslutet: ”Du har uppgett att du deltog i en demonstration mot regimen i september 2009. Dagen efter demonstrationen greps du av X. Migrationsverket finner det märkligt att du blir gripen redan dagen efter denna demonstration. När du tillfrågats rörande under den muntliga kompletteringen XX uppger du att om en person blir känd för dem så vad som än händer komma man att gripa den personen. Vidare säger du att du efter några dagar i arresten fick se bilder på dig och att du är

⁵¹⁵ Beslut nr 188 (avslag).

en välkänd XX så det är inte svårt att känna igen dig och personer i din situation där. Migrationsverket konstaterar att du inte lämnar någon rimlig förklaring till att de grep dig så snart efter demonstrationen.”⁵¹⁶

Det faktum att den sökande uppgav att han blev gripen dagen efter att han deltagit i en protestdemonstration är inte en orimlig uppgift som strider mot allmänt kända fakta. Utredaren upplyste inte heller den sökande om att Migrationsverket uppfattade att uppgiften ansågs vara orimlig. Om den sökande hade blivit underrättad av Migrationsverket att det bedömdes vara orimligt att han greps dagen efter deltagandet i demonstrationen hade han fått möjligheten att ge en förklaring.

Trovärdighetsbedömningen skall fokusera på det som är centralt och av betydelse för asylskälen. I ett antal ärenden koncentrerades dock trovärdighetsbedömningen på irrelevanta aspekter som sedan låg till grund för bedömningen utan att den sökande fick möjlighet att kommentera dem:

*Migrationsverket finner att det finns trovärdighetsbrister i ditt ärende. I polisens förhörprotokoll uppgav du att du hade ett eget företag inom byggnadshantverk och i inlagan från ditt offentliga biträde uppger du att du hade en kiosk med snabbmatsförsäljning. Vid den muntliga utredningen uppger du att du aldrig uppgett att du hade ett företag inom byggnadshantverk och att det som står i inlagan är det korrekta. Migrationsverket finner det anmärkningsvärt att du ändrat dessa uppgifter. Du uppgav vidare i polisens förhörprotokoll att du skulle be dina morbröder skicka din mors dödsattest till dig. Vid den muntliga utredningen uppgav du att det inte utfärdats någon dödsattest på din mor. Migrationsverket finner det anmärkningsvärt att du har ändrat dessa uppgifter.*⁵¹⁷

En annan problematik är när en sökande inte har detaljerad kunskap om sina anhörigas aktiviteter i ursprungslandet och det gör att dennes trovärdighet ifrågasätts. Det är vanligt att hustrun till en politiskt aktiv man inte har detaljerad kännedom om hans aktiviteter. I många fall vill inte mannen att hustrun skall känna till hans förehavanden för hennes säkerhets skull och, i samhällen med traditionell könsrollsstruktur, har hustrun ofta inte insyn i mannens förvärvsliv eller politiska gärning. I dessa fall kan hustrun ändå riskera förföljelse på grund av tillskriven politisk uppfattning, trots att hon har begränsad kunskap om vad mannen faktiskt gör. Ett exempel på detta reso-

⁵¹⁶ Utredning nr 21 (avslag).

⁵¹⁷ Beslut nr 186 (avslag).

nemang återfanns i ett ärende där kvinnan hävdade att hon tagit emot hot, också i Sverige på grund av att mannen var journalist:

Migrationsverket konstaterar att det föreligger en rad trovärdighetsbrister i din berättelse. Du vet inte själv vad din make skrivit om i artiklarna utan har hört detta från andra personer. Du kan inte svara på hur länge han skrev artiklarna eller om artiklarna publicerats. Först i inlagan framkommer uppgiften att du tror att artiklarna publicerades på nätet.⁵¹⁸

I det här ärendet accepterade Migrationsverket att sökanden hade utsatts för hot som uppgick till förföljelse, men ansåg att det fanns myndighetsskydd att tillgå i hemlandet.

Det fanns dock utredare som resonerade väl runt bevisvärderingen:

Inledningsvis konstaterar verket att det inte finns någon anledning att ifrågasätta de uppgifter du lämnat... den skriftliga bevisningen du lämnat bedöms av verket att ha lågt bevisvärde. Det kan därför endast ses som ett komplement till din egen berättelse. I och med att verket inte ifrågasätter det du tidigare berättat finner verket att det saknas anledning att betvivla det inlämnade dokumentets äkthet. Att du under den muntliga utredningen inte trodde dig riskera något kroppsstraff anser verket inte sänka din trovärdighet. Eftersom du vid det tillfället inte visste om du fått någon dom och än mindre trodde dig riskera något kroppsstraff anser verket inte att det sänker din trovärdighet. Den omständigheten att du inte försöker överdriva de risker du trodde var förknippade med ett återvändande talar enligt verkets bedömning för att du försökt vara sanningsenlig.⁵¹⁹

Det finns riktlinjer i internationell och svensk praxis om hur trovärdighetsbedömningen skall utföras och att utredaren främst skall beakta om den sökandens uppgifter är sammanhängande, rimliga och inte strider mot allmänt kända fakta. UNHCR fann dock att handläggarna ofta använder sig av spekulativa argument baserat på sina egna antaganden om traditioner och andra förhållanden i ursprungslandet utan stöd av landinformation eller andra källor. I synnerhet i de ärenden där sökanden åberopat tidigare kränkningar åligger det asylutredaren att motbevisa dessa påståenden med fakta och landinformation.

⁵¹⁸ Beslut nr 158 (avslag).

⁵¹⁹ Beslut nr 62 (skyddsbehövande i övrigt 4:2:1, tortyr).

UNHCR: s rekommendationer

- UNHCR rekommenderar att Migrationsverket uppdaterar *Utlänningshandboken* med ett kapitel om hur man bör företa en trovärdighetsbedömning och ordnar utbildningar för alla utredare i de olika aspekterna av trovärdighetsbedömningar. Ett exempel på ett land som har sådana riktlinjer är Australien där domstolen Refugee Review Tribunal gav ut *Guidance on the Assessment of Credibility* i oktober 2006 samt Kanda där Refugee Protection Division gav ut mycket detaljerade riktlinjer, *Assessment of Credibility in Claims for Refugee Protection* januari 2004.
- UNHCR rekommenderar att Migrationsverket tillsammans med UNHCR genomför en djupstudie av trovärdighetsbedömningen i svensk asylprövning t.ex. i form av ett ERF-projekt.

4.5 Användningen av landinformation

Tillämpliga riktlinjer

Behovet av landinformation kan kopplas direkt till flyktingdefinitionen i konventionen. Asylmyndigheten skall bedöma huruvida asylansökan är välgrundad. ”Den sökandes redogörelse kan [...] inte bedömas isolerat utan måste värderas utifrån de omständigheter som råder i hans hemland”.⁵²⁰ Från ett processuellt perspektiv, utgör landinformation således bevis i asylprövningsförfarandet. Rapporter och expertutlåtanden gällande situationen i ett visst land används för att bedöma trovärdigheten i yrkanden om internationellt skydd.

Det är viktigt att ha tillgång till tillförlitlig och tillgänglig landinformation redan under den muntliga utredningen då en bristfälligt förberedd utredning riskerar att behöva göras om, eller i värsta fall, negativt påverka hela asylbedömningen. När utredaren är väl förberedd och har god kännedom baserad på tillräcklig information och tillförlitliga källor, underlättas utredningen och bedömningen av skyddsskäl.⁵²¹ Landinformation är väsentlig för att styrka den sökande utsaga och för att etablera trovärdighet gällande de förhållanden som rådde i ursprungslandet vid tidpunkten för flykt. Land-

⁵²⁰ See UNHCR, “Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation”, februari 2004, Protection Information Section Department of International Protection, UN High Commissioner for Refugees, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12: j). UNHCR CP 2500, CH-1211 Geneva 2, Switzerland, s. 1 ff.

⁵²¹ *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation February 2004 Protection Information Section Department of International Protection United Nations High Commissioner for Refugees CP 2500, CH-1211 Geneva 2, Switzerland, s. 4 ff.*

information används också för att etablera nödvändiga fakta rörande huruvida en individ riskerar förföljelse eller tortyr, grym, omänsklig eller förnedrande behandling vid ett återvändande. Landinformation kompletterar men kan inte ersätta en trovärdig utsaga av sökanden.

UNHCR har gett ut riktlinjer för hur man skall inhämta och använda landinformation och det finns specialiserade organisationer som har gett ut allmänt vedertagna riktlinjer för användning av landinformation i asylprocessen.⁵²² På EU-nivå innehåller skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet föreskrifter för hur inhämtande och användande av landinformation skall göras av EU:s medlemsstater och EU har gett ut sina egna riktlinjer om landinformation.⁵²³ The International Association of Refugee Law Judges har också publicerat en checklista om landinformation.⁵²⁴

För att avgöra huruvida landinformationen har tillräcklig kvalitet måste man bedöma dess relevans, tillförlitlighet, balans, noggrannhet och aktualitet, samt transparens och återkallelse. Till dessa kriterier tillkommer fyra processuella kvalitetskrav: "equality of arms" principen, användandet av offentlig landinformation, opartiskhet och neutralitet i efterforskning och skydd för sökandes personuppgifter.⁵²⁵

Relevanskriteriet innebär att landinformationen måste kopplas till det rättsliga elementet i en asylutsaga (i.e. fruktan för förföljelse/risk att lida allvarlig skada och avsaknad av skydd) och objektivt reflektera (bekräfta eller dementera) viktiga fakta. Skyddsgrundsdirektivet föreskriver att landinformation skall utgöras av alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan.⁵²⁶ Relevanta uppgifter inkluderar lagar och andra författningar i ursprungslandet, samt det sätt på vilket de tillämpas.⁵²⁷

Tillförlitlighet och balanskriterierna innebär att utredaren måste förlita sig på en mängd olika källor, och ha god kännedom om den politiska och ideologiska kontext-

⁵²² Researching Country of Origin Information – A Training Manual, Austrian Red Cross, 2004. "ACCORD Manual", <http://www.coi-training.net/content/>.

⁵²³ *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, European Union, April 2008.

⁵²⁴ "Judicial criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A Checklist", paper for 7th biennial IARLJ World Conference, Mexico City, 6-9 November 2009, *International Journal of Refugee Law*, 2009.

⁵²⁵ Country Information in Asylum Procedures. Quality as a Legal Requirement in the EU by Gábor Gyulai, Accord, 2007.

⁵²⁶ Skyddsgrundsdirektivet, artikel 4.3 a.

⁵²⁷ Ibid. artikel 4.3 a.

ten i vilken källorna publicerats såväl som publicistens mandat, rapportmetodologi, och syftet bakom dess publicering.

Noggrannhet och aktualitetskriterierna betyder att landinformation måste inhämtas och bekräftas från en mängd källor, och den mest relevanta och uppdaterade informationen från de valda källorna bör användas utan att dess innehåll förvrängs. Enligt asylprocedurdirektivet skall exakt och aktuell information erhållas från olika källor, t.ex. UNHCR, om den allmänna situation som råder i de asylsökandes ursprungsländer och, vid behov, i de länder som de asylsökande har rest igenom.⁵²⁸

Givet att landinformation utgör bevisning, måste principen om delgivning till alla parter i processen tillämpas. Primärkällor och rapporter skall därför kunna återkallas och dess innehåll skall inte förvanskas i citat eller översättning. Enligt asylprocedurdirektivet skall landinformation göras tillgänglig för den personal som ansvarar för att pröva asylansökningar och fatta beslut om dessa.⁵²⁹ Vidare föreskriver asylprocedurdirektivet att medlemsstaterna skall ansvara för att det juridiska biträdet eller ett annat ombud, som bistår eller företräder en asylsökande i enlighet med villkoren i nationell lagstiftning har tillgång till sådan information i sökandens akt som kan komma att prövas av de myndigheterna.⁵³⁰ Ett antal medlemsländer har etablerat ännu tydligare riktlinjer på detta område.⁵³¹

UNHCR:s observationer

Uppdaterad landinformation är lätt tillgänglig för utredarna genom databasen Lifos och UNHCR:s databas RefWorld. UNHCR noterade dock att i hälften av ärenden som ingick i studien så refereras det inte alls till landinformation. Det berodde ofta på att utredaren som handlagt många ärenden av samma nationalitet ansåg att mycket var allmänt kända fakta. Det är dock viktigt att komma ihåg att varje ärende är unikt och har sina egna speciella omständigheter. Detta märktes i synnerhet i bedömningen av ärenden med sökanden från områden som redan klassificerats som svåra motsättningar som Somalia. Man måste emellertid komma ihåg att en sökande från Somalia kan ändå ha individuella skäl kopplade till flyktinggrunderna och en full bedömning måste därför göras.

⁵²⁸ Asylprocedurdirektivet, artikel 8.2 b.

⁵²⁹ Ibid. artikel 8.2 b.

⁵³⁰ Ibid. artikel 16.1.

⁵³¹ Guylai, Gabor, *Country information in asylum procedure, Quality as a legal requirement in the EU*, 2007.

89 % av de beslut som använde landinformation, använde aktuell och uppdaterad landinformation. Den landinformation som använts kommuniceras till bitrådet.

I ett betydande antal ärenden uppgav Migrationsverket ingen källhänvisning även vid relevant information som inte kan anses vara allmän kändedom, t.ex. ”Iranska medborgare som under lång tid uppehållit sig i Irak har dessutom möjlighet att ansöka om irakiskt identitetskort och medborgarskap från irakisk ambassad”⁵³² eller ”mandéer bor i stadsdelar med blandad befolkning medan yezidierna har enklaver i det stabilare norr”.⁵³³ I många fall fanns det citat ur rapporter, men utan hänvisning till den fulla titeln och sidhänvisning eller bara titeln på rapporten utan ytterligare hänvisning. Det är viktigt för transparensen i processen att fulla källhänvisningar görs, samt för att underlätta bedömningen vid ett eventuellt överklagande till domstol. Vid domstolsförfarandet är det utomordentligt viktigt att alla dokument kan identifieras. Om t.ex. utredaren använt en landrapport på Lifos, har den kanske uppdaterats och finns i en ny upplaga vid tiden för domstolsförhandlingen medan den gamla versionen tagits bort från Lifos.

I ett antal ärenden användes landinformation som inte var relevant för den speciella situationen som den sökande befann sig i eller var alltför generell för att vara användbar för bedömningen. I synnerhet gällde detta information om olika etniska och religiösa minoriteter, men också kvinnornas situation i ett visst land. Exempelvis i ett iranskt ärende med en sökande som hade varit militärpolis och aktiv politisk opponent, motiverades beslutet med att:

*Iran har cirka 70 miljoner invånare och de flesta är muslimer. Iran präglas av icke mänskliga rättigheter och fortsättningen av allvarlig omänsklig behandling förekommer fortfarande. Den iranska staten begränsar medborgarna att ändå på deras regering. Regeringen avrättar människor som är inblandade i kriminella handlingar. Diskriminering mot kvinnor, etniska minoriteter och andra religiösa minoriteter är ett problem i Iran. UK Home Office s. 5.*⁵³⁴

Denna text är totalt obegriplig och inte relevant för bedömningen av sökandens specifika skäl.

⁵³² Beslut nr 53 (avslag).

⁵³³ Beslut nr 156 (flyktingstatus).

⁵³⁴ Beslut nr 57 (avslag).

UNHCR:s rekommendationer

- UNHCR anser att det är utmärkt att så mycket landinformation finns tillgänglig på Lifos och att Rättschefens rättsliga ställningstaganden redogör för Migrationsverkets allmänna förhållningssätt till en viss fråga. Det är också bra att Migrationsverket publicerar sina egna rapporter med landinformation. Det är ändå bra att varje utredare får utbildning i hur man införskaffar och värderar landinformation i det fall de behöver inhämta mer specialiserad landinformation. Det finns specialiserade organisationer som, ACCORD, som utför denna typ av utbildningar.
- UNHCR rekommenderar även att *Utlänningshandboken* uppdateras med ett kapitel om hur man använder landinformation, inklusive citat och hur man värderar relevansen av landinformation som lämnats in av den sökande.

5 SAMMANFATTANDE REKOMMENDATIONER

5.1 Allmänt

Migrationsverket har genomfört ett betydande utvecklingsarbete de senaste åren, vilket var märkbart under projektets gång. En av Migrationsverkets största utmaningar är harmoniseringen av asylprövningen i sina 14 enheter, vilket skulle vara en utmaning för vilken myndighet som helst. UNHCR fann att betydande kvalitetsförbättringar har gjorts de senaste åren bl.a. genom genomförandet av projektet ”Kortare väntan”. Bortsett från det faktum att tiden för handläggningen har förkortats, har medsittningar och ärendegenomgång i team införts, standardiserade mallar har introducerats och uppföljningen av utfallet i domstolsprövningen har systematiserats. Ett antal andra projekt har också initierats för att förbättra kvaliteten på informationen till de sökande, förordnandet av biträden, kvaliteten på tolkar, bedömningen av HBT-ärenden etc. UNHCR har också kunnat konstatera att Migrationsverkets tillämpning i allt högre grad influeras av internationell och europeisk praxis, vilket är nödvändigt i och med genomförandet av EU-rätten, men som också ökar rättssäkerheten och enhetligheten i ett europeiskt perspektiv.

Migrationsverkets andra stora utmaning är att ge sina medarbetare de verktyg och det stöd som krävs för att genomföra ett så pass svårt arbete. Asylprövning är något av det svåraste man kan företa sig därför att det kräver kunskap inom ett så pass vitt område; man måste känna till juridiska teorier och praxis men också litet psykologi, litet kulturanthropologi och man måste ha stor människokännedom. Vad varje utredare vet är att om man fattar ett felaktigt beslut så kan det få fatala konsekvenser. Migrationsverket har de senaste åren sett över sina interna styrdokument och avbetat på att förbättra de policydokument som kan vara till stöd för utredarna i sitt arbete så att de skall känna större tillförsikt i sina beslut. En annan stödmekanism som introducerats är en grupp av erfarna medarbetare som agerar experter och ger sina kollegor råd vid olika aspekter av asylprövningen. Expertgruppen företar också kontinuerligt stickprovskontroller av kvaliteten på beslut.

Migrationsverket har en rättssäker asylprövning, men under projektet identifierades vissa aspekter av prövningen som kan förbättras. Vissa av dessa rekommenderade åtgärder kan vidtas av Migrationsverket, medan andra, som berör rådande rättspraxis, riktar sig till Migrationsöverdomstolen, lagstiftarna eller, då det saknas tolkning av frågan i nationell rättspraxis, akademiker.

5.2 Rekommendationer om utredningen

- UNHCR observerade att det offentliga biträdet i flera fall träffar den sökande först i samband med den muntliga utredningen, vilket innebär att denne inte får tillgång till värdefull rådgivning inför utredningen. Vidare innebär detta att biträdet inte kan etablera det nödvändiga förtroendet till den sökande, och inte heller bistå den sökande med att ta fram all relevant stödbevisning. UNHCR anser att biträdet bör träffa den asylsökande innan asylutredningen hos Migrationsverket.⁵³⁵ Det bör framgå i Migrationsverkets beslut om förordnande vad som ingår i uppdraget, inklusive att ge korrekt och relevant information och rådgivning till den asylsökande. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket i samtliga fall ger tillräckligt med tid mellan förordnande och den muntliga utredningen, samt att det bör finnas en flexibilitet/möjlighet till anstånd med utredning för att möjliggöra att biträdet träffar den asylsökande innan asylutredningen.
- Det finns behov av riktlinjer för att reglera hur de mest kompetenta biträdena skall förordnas. Ett system där de skickligaste biträdena förordnas i flest antal ärenden skulle vara ett incitament för biträdena att förbättra sin kompetens och insats i asylärenden. UNHCR rekommenderar införandet av ett auktorisationssystem, där det provas huruvida biträdena har tillräcklig kompetens för att företräda asylsökande innan förordnandet.⁵³⁶ Om den sökande framför önskemål om ett särskilt biträde bör Migrationsverket försöka tillmötesgå den sökandes val, även när det gäller tidsaspekterna. Beaktandet av bitrådets möjlighet att ta på sig uppdrag har kommit att bli svårare för många biträden i och med det nya arbetssättet ”Kortare väntan” som innebär få dagar mellan förordnandet och tiden för den muntliga utredningen. Ett illa utfört uppdrag, kvalitets- eller kompetensbrister borde möjliggöra byte av biträde eller entledigande av biträdet.
- UNHCR rekommenderar att en mekanism för kvalitetssäkring av den juridiska rådgivningen upprättas t.ex. i form av en panel bestående av representanter från Migrationsverket och biträden som kan behandla klagomål från enskilda om bristande kvalitet på rådgivning eller lämplighet på biträde. Alla offentliga biträden bör delta i introducerande och fortbildande utbildningar i asylrätt, intervju teknik osv. Deltagande i fortbildning bör vara meriterande

⁵³⁵ Jmf; UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and recommendations for Law and Practice, Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 136.

⁵³⁶ UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination*, 1 sep 2005, s. 4-7.

för framtida förordnanden. UNHCR menar att för att kvalificera som offentligt biträde i asylprövningen bör man ha god juridisk kunskap om svensk och internationell asyl- och MR-rätt, kunskaper i intervjuteknik, kunskap om aktuell förföljelseproblematik såsom tortyr inkl. könsrelaterat våld, och kunskap om genusperspektiv och barnperspektiv på asylrätten.

- UNHCR rekommenderar även att den asylsökande ges större möjlighet att lämna synpunkter och eventuellt klagomål på de offentliga biträdena. I de fall det offentliga biträdet inte har tillräcklig kompetens eller har misskött sitt uppdrag bör rätten bevilja byta av offentliga biträdet i enlighet med MiÖD avgörandet som framhåller förtroendet som en förutsättning för uppdraget. Ersättningen till de offentliga biträdena skall bestämmas med tillämpning av den av regeringen beslutade timkostnadsnormen, men timersättningen kan sänkas t.ex. på grund av bristande skicklighet, eller höjas därför att uppdraget har utförts med särskilt stor skicklighet.
- UNHCR tycker att man bör granska hur kostnadsersättningen fastställs i relation till tiden som lagts ner för möten med information om process och lagstiftning, rättigheter och skyldigheter osv., möten för att berätta om asylskäl, möten för att ev. gå igenom protokoll från verket och utkast till inlaga, tid för att skriva inlaga, tid för att inhämta landinformation, och granskning av hur inlagans struktur och innehåll ser ut, och krav på att den måste innehålla yrkanden, redogörelse för asylberättelse, argumentation kring samtliga rekvisit i relevanta skyddsparagrafer osv. sammanfattande. Mer komplicerade ärenden där biträdena spenderar tid på att argumentera kring skyddsbehoven och tillämpar landinformation bör ges högre ersättning. Om inte ersättningen relateras till insatsen riskerar kvaliteten på inlagorna att förbli av medioker kvalitet. Det är av avgörande betydelse att ärenden blir tillräckligt utredda, t.ex. i ärenden där medicinska utredningar är behövliga och det är inte rimligt att biträdena riskerar att inte få ersättning för utlägg rörande exempelvis tortyrutredningar.
- Det delade ansvaret att ta fram och värdera omständigheterna som ligger till grund för ansökan om skydd är en grundläggande princip i asylrätten och det är av avgörande betydelse att denna rättsprincip förverkligas i praktiken i handläggningen av varje enskild asylansökan. I och med skyddsgrundsdirektivets införlivande i svensk rätt har vissa bevisfrågor blivit mer förmånliga gentemot den asylsökande. Detta bör återspeglas i högre grad i den praktiska tillämpningen. Migrationsverkets utredningsbörda bör återspeglas i Migra-

tionsverkets centrala dokument, i informationen till de asylsökande, i inledande information vid de muntliga utredningarna, i instruktionerna och utbildningen till utredarna vid asylenheterna. *Styrsignalen* från 2009 är ett bra exempel på när det görs.

- UNHCR rekommenderar att riktlinjer utvecklas för att tydliggöra vad som krävs av språkanalytikerna både i form av formell kompetens och aktuell kunskap. UNHCR anser att det inte är tillräckligt tillförlitligt att analytikerna har goda resultat i språkföretagets egna tester, snarare behövs en nationell standard och test rörande språkanalytikernas faktiska kunskap i att bedöma personers ursprung utifrån språkanalys. Resultaten från språkanalyserna måste bedömas med försiktighet då deras faktiska tillförlitlighet inte är säkerhetsställd. Resultaten från språkanalyserna bör därför inte användas som enda bevisning i bedömningen av de sökandes hemvist.
- UNHCR rekommenderar att utredningsrummen inreds mer välkomnande för att komma ifrån känslan av förhörssrum. I den mån det är möjligt rekommenderas att rum med fönster används, då utredningsrum utan fönster lätt kan skapa en klaustrofobisk upplevelse, särskilt vid samtal om tidigare kränkningar och utsatthet. UNHCR rekommenderar också att de utrymmen där de asylsökande ges möjlighet att vara under pausen inreds på ett sätt som ger möjlighet till avskildhet och bekvämlighet.
- UNHCR rekommenderar att Migrationsverket utvecklar en utredningsmall för att assistera utredarna att strukturera utredningarna så att fokus läggs på att fastställa fakta rörande de relevanta nyckelementen i flyktingdefinitionen och övriga skyddsbehov. Utredningsmallen bör innehålla lämpliga frågor som syftar till att täcka de relevanta delarna av ansökan. Den sökande bör ges tillfälle att möta identifierade motsägelser eller orimliga uppgifter.
- UNHCR rekommenderar att ett detaljerat protokoll förs vid varje personlig intervju och att alla asylsökande får en kopia av protokollet för att ges möjlighet att gå igenom och godkänna det. UNHCR anser att alla asylutredningar bör bandas.
- UNHCR rekommenderar att tolkar med formell tolkkompetens används i asylutredningarna. I det fall tolken inte har formell utbildning bör lämplig utbildning ges innan han eller hon börjar tolka i asylutredningar. Tolkarna behöver ha kännedom om sin roll som tolk, om bemötande och om frågor kring krav på sekretess. Vidare måste tolkar vid asylutredningar ha kunskap

om asylprocessen och asylprövningens särskilda terminologi. Utbildningen borde fokusera på de ämnesområden som ofta förekommer i asylintervjuer, till exempel militär- och vapenterminologi och politiska och medicinska termer. UNHCR rekommenderar att det utvecklas ett träningsprogram för tolkar. Det bör finnas ett lexikon tillgängligt på den vanligt använda terminologin i asylutredningarna. UNHCR anser att tolkarna bör arbeta enligt en uppförandekodex och ha detaljerade arbetsbeskrivningar.

- UNHCR rekommenderar också att alla utredare får utbildning i att intervjua med tolk. Utredaren behöver bland annat vara medveten om tolkningens effekter på asylutredningen och ha kännedom om svårigheterna med att tolka. UNHCR rekommenderar att det utvecklas riktlinjer för hur man utreder med tolk. Riktlinjerna bör bland annat innehålla instruktioner om att den asylsökande skall ges tillfälle att informellt prata med tolken för att sedan kunna besvara frågan om kommunikationen genom tolken fungerar. Det är också viktigt att riktlinjerna klargör betydelsen av kvalificerad tolkning.
- UNHCR anser att större ansträngningar bör göras för att kvinnliga asylsökande intervjuas av kvinnliga utredare och tolkar.⁵³⁷ Det är möjligt att de sökande inte självmant ber om detta, eftersom det kan känna svårt att ställa krav på den myndighet som skall bestämma över ens framtid i inledningsskedet på asylprocessen. Därför rekommenderas det att kvinnliga asylsökande i första hand ges kvinnliga tolkar och utredare och att de får tillfälle att göra invändningar om de istället önskar manliga tjänstemän.
- Arbetet för att säkerhetsställa kvalificerad tolkning i asylprocessen är avgörande för kvaliteten i asylprövningen. UNHCR rekommenderar att kvalitetssäkrings- och klagomålssystem utvecklas. Det bör finnas en enkel rapporteringsmekanism för utredarna vid identifierade tolkproblem. Exempel från Belgien, där nyrekryterade tolkar under de tre första månaderna granskas och därefter sker uppföljande kvalitetsutvärdering varje år.⁵³⁸

5.3 Rekommendationer om den juridiska bedömningen

- Betoningen på Migrationsverkets prövning av flyktingaskälen ligger på bedömningen av huruvida de återopade kränkningarna utgör förföljelse.

⁵³⁷ UNHCR, *Interviewing Applicants for Refugee Status (RLD 4)*, kap. 2 "Opening the interview", 1995.

⁵³⁸ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, s. 156.

UNHCR kunde notera i sin studie att 43,5 % av besluten fick avslag på grund av att det inte ansågs finnas risk för förföljelse. Flyktingbedömningen bör vara holistisk där alla delar – kvalificeringen av förföljelsen, orsakssambandet och bedömningen av de olika grunderna – tillmätts lika stor betydelse, men i Migrationsverkets prövning ansågs kvalificeringen av förföljelse vara det avgörande momentet. UNHCR fann att betoningen på kvalificeringen av ”förföljelse” i praktiken innebär att hela bedömningen baseras på huruvida tidigare kränkningar utgör ”förföljelse”. Konsekvensen av detta blir att tröskeln på intensitet och omfattning ställs alltför högt och att man underlåter att bedöma de andra rekvisiten av flyktingdefinitionen dvs. orsakssambandet med en grund och myndighetsskydd. Detta är också den mest påfallande skillnaden mellan EU-direktiven och Migrationsverkets tillämpning. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket och UNHCR gemensamt ordnar obligatoriska undervisningstillfällen för alla beslutsfattare om tillämpningen av flyktingdefinitionen.

- UNHCR ser ett behov för Migrationsverket att ge ut riktlinjer om tolkningen av religion som skäl, könsrelaterad förföljelse, bedömningen av politiska skäl samt orsakssambandet. UNHCR skulle rekommendera att rapporterna från Migrationsverkets utredningsresor i högre grad fokuserar på könsspecifik förföljelse, myndighetsskydd och den allmänna situationen för kvinnor i ett visst land. UNHCR skulle också välkomna fler avgörandet från MiÖD som tolkar tillämpligheten av flyktinggrunderna.
- Bedömningen av risken för tortyr, grym och omänsklig bedömning skiljer sig från den som görs från flyktingstatus eftersom det är andra rekvisit och, till viss del, en annan bevisvärdering. UNHCR skulle välkomna att MiÖD ytterligare förtydligar analysen och tillämpligheten av tortyrparagrafen i utlänningslagen och analyserar de skillnader som finns med de internationella foras tolkning.
- Migrationsverket har en obligatorisk utbildning om bedömningen av tortyr. UNHCR rekommenderar att framtida utbildningar fokuserar på den faktiska betydelsen av ”grundad anledning att anta” och betydelsen för riskbedömningen av tidigare tortyr, grym och omänsklig behandling. Migrationsverkets utredare gör för närvarande ingen åtskillnad på de olika rekvisiten tortyr, omänsklig behandling, förnedrande behandling etc. Denna åtskillnad är inte endast semantiskt utan tjänar ett syfte. UNHCR rekommenderar att Migra-

tionsverket definierar vilka typer av kränkningar som skulle kunna falla under dessa rekvisit och när 4:2 UtL skall bedömas vara tillämplig.

- I 39 % av ärendena där man funnit att det var svåra motsättningar gavs avslag på grund av att orsakssambandet mellan de svåra motsättningarna och de allvarliga övergreppen inte kunde etableras. UNHCR skulle välkomna ytterligare tolkning av MiÖD hur paragrafen om svåra motsättningar bör tolkas i synnerhet värderingen av allvarliga övergrepp och orsakssambandet mellan övergreppen och de svåra motsättningarna.
- UNHCR rekommenderar att Migrationsverkets obligatoriska utbildning om tortyr också inkluderar frågor om bevisvärdering av tidigare tortyr samt inkluderar mer information hur man gör en utredning av en person som utsatts för tortyr och trauma. UNHCR kunde notera att det faktum att medicinska tortyurutredningar inte företas rutinmässigt är ett problem för bedömningen och att det råder oklarhet om när en medicinsk utredning skall göras och hur det medicinska underlaget sedan skall användas i bevisvärderingen. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket uppdaterar *Utlänningshandboken*, som är ett praktiskt verktyg, beträffande detta.
- Studien visade att det inte finns någon enhetlig tolkning av beviskravet för ”välgrundad fruktan”, varken beträffande terminologi eller dess faktiska betydelse, eller sannolikhetsbedömningen. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket ger ut praktiska riktlinjer för hur bevisprövning skall göras, samt fokuserar på detta i utbildningar. UNHCR anser att kravet på skriftlig bevisning ställs alltför högt i svensk praxis i jämförelse med internationell rätt, men även förarbetena till lagstiftningen och rekommenderar att praxis ses över i detta hänseende.
- UNHCR anser att det är utmärkt att så mycket landinformation finns tillgänglig på Lifos och att Rättschefens rättsliga ställningstaganden redogör för Migrationsverkets allmänna förhållningssätt till en viss fråga. Det är också bra att Migrationsverket publicerar sina egna rapporter med landinformation. Det är ändå bra att varje utredare får utbildning i hur man införskaffar och värderar landinformation i det fall de behöver inhämta mer specialiserad landinformation. Det finns specialiserade organisationer som, ACCORD, som utför denna typ av utbildningar. UNHCR rekommenderar även att *Utlänningshandboken* uppdateras med ett kapitel om hur man använder landinformation, inklusive citat och hur man värderar relevansen av landinformation som lämnats in av den sökande.

- Studien visade att avslag gavs på grund av trovärdighetsbrister i 38 % av de granskade ärendena. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket uppdaterar *Utlänningshandboken* med ett kapitel om hur man bör företa en trovärdighetsbedömning och ordnar utbildningar för alla utredare i de olika aspekterna av trovärdighetsbedömningar. Ett exempel på ett land som har sådana riktlinjer är Australien där domstolen Refugee Review Tribunal gav ut *Guidance on the Assessment of Credibility* i oktober 2006 samt Kanada där Refugee Protection Division gav ut mycket detaljerade riktlinjer, *Assessment of Credibility in Claims for Refugee Protection* januari 2004. UNHCR rekommenderar att Migrationsverket tillsammans med UNHCR genomför en djupstudie av trovärdighetsbedömningen i svensk asylprövning t.ex. i form av ett ERF-projekt.

5.4 Rekommendationer om utbildning och vidareutbildning

- UNHCR konstaterar att utbildningen för nyanställda och vidareutbildningen vid asylprövningsenheterna har blivit eftersatt på senare år till förmån för ökade produktionskrav och omorganisering av arbete. Det är ett bra tillfälle nu när de nya arbetsmetoderna är förankrade inom organisationen att flytta fokus till utbildning. UNHCR rekommenderar att alla nyanställda får genomgå obligatorisk utbildning i flyktingrätt, användandet av landinformation, intervju och utredningsmetodik, bevisvärdering samt bemötandefrågor. Frivillig förkovran i dessa ämnen bör uppmuntras och deltagande i externa utbildningstillfällen i Sverige och utomlands stödjas.
- UNHCR rekommenderar också att utredarnas intervjumetoder utvecklas genom interaktivt lärande t.ex. genom att använda sig av videokamera och spela in en utredning kan utredaren ges tillfälle att få återkoppling på sin intervju-teknik. En annan metod som har prövats i andra europeiska länder som skulle kunna beaktas är ett mentor system där nyanställda "skuggar" en kollega den första tiden. Medsittningen och gemensam ärendegenomgång som införts i och med "Kortare väntan" bör fortsätta, eftersom det är ett mycket viktigt sätt att förbättra kvaliteten på.

5.5 Rekommendationer om mekanismer för kvalitetsuppföljning

- Verksamhetsområde Rättslig Styrning gör regelbundna stickprovsundersökningar på kvaliteten på beslut, vilket är positivt. UNHCR rekommenderar att

det fortledningsvis skall finnas en rutinmässig internkontroll för att säkerhetsställa kvaliteten på utredningarna och att det pågående kvalitetsarbetet stärks ytterligare och att i synnerhet uppföljningen systematiseras. Regelbunden kvalitetsuppföljning är avgörande för att säkerställa att standarden hålls i utredningar och beslut och hjälper också till att identifiera utbildningsbehov.

- UNHCR rekommenderar att det finns möjlighet för asylsökanden att lämna in synpunkter på Migrationsverkets arbete samt kvalitet på tolkar och biträden och att information skall finnas tillgänglig på verkets hemsida om möjligheten att klaga på bristande kvalitet eller bemötande. Om det inkommer klagomål på en särskild handläggare skall det utredas och denne beredas möjlighet att yttra sig. Migrationsverket har en bemötandeombudsman som tar emot klagomål från asylsökanden, de offentliga biträdena och andra. Det är bra att denna möjlighet finns. Men bemötandeombudsmannen konstaterar att det är oerhört få personer som vänder sig till Migrationsverket för att framföra klagomål kring bemötandet. Bemötandeombudsmannen resonerar att det låga antalet klagomål sannolikt inte beror på att en så stor andel av de asylsökande är nöjda med bemötandet utan att asylsökande av olika skäl ser hinder mot att vända sig till Migrationsverket.⁵³⁹

5.6 Rekommendationer om utvecklingen av verktyg

- UNHCR anses att kvaliteten och harmoniseringen av Migrationsverkets beslut väsentligt har förstärkts efter att Rättschefens rättsliga ställningstaganden började att ges ut. Kvaliteten på ställningstagandena har också förbättrats de senaste åren tack vare en konsultativ process med UNHCR, domstolarna och frivilligorganisationer och det faktum att internationell praxis och EU-rätten alltmer börjar avspeglas i ställningstagandena.
- För att komplettera de mer juridiska ställningstagandena, rekommenderar UNHCR också att Utlänningshandboken uppdateras i alla delar för att vara ett praktiskt verktyg som kan ge vägledning i utredningsmetodik, trovärdighetsbedömning, bemötandefrågor osv.
- Projektet "Kortare väntan" introducerade olika mallar, vilket UNHCR anser vara positivt i att det harmoniserar arbetet. UNHCR rekommenderar att det även finns en mall för beslutsanalysen som t.ex. den UNHCR själva använder

⁵³⁹ Intervju med Marina Bengtsson, bemötandeombudsman vid Migrationsverket, Göteborg, den 23 april 2010.

för att försäkra att alla delar av flyktingdefinitionen och övriga skyddsgrunder systematiskt går igenom.