

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV102, B-uppsats
ht 2004
Handledare: Håkan Magnusson

Ineffektiv humanitet eller inhuman effektivitet?

En idéanalys av värden i debatten kring asylprocessen

Författare: Martina Hyberg och Johanna Jansson

Abstract

Ineffektiv humanitet eller inhuman effektivitet? handlar om idéströmningarna i den offentliga diskussionen om organisering av asylprocessen. Som teoretisk utgångspunkt har använts vad författarna kallat ett *asyletos*. Detta har rekonstruerats utifrån lagtext och övrigt material som Migrationsverket och Utlänningsnämnden använder i sitt beslutsfattande. Med hjälp av en för uppgiften anpassad version av Göran Bergström och Kristina Boréus metod för idé- och diskursanalys utföres den empiriska analysen – en kartläggning över vilken avvägning de respektive aktörerna på arenan gör mellan de tre dimensionerna rättssäkerhet, effektivitet och humanitet. Undersökningen visar att hjälporganisationens och journalistens perspektiv i hög grad är inriktat på humanitet, emedan forskarperspektivet och ett senare statligt utredningsperspektiv fokuserar mer på rättssäkerhet. Den statliga revisionens översyn av den politiska måluppfyllelsen hos Migrationsverket fokuserar helt på effektivitetsperspektivet, såsom även den tidiga statliga utredningen. Intressant att notera är framförallt den idéutveckling som skett över tid i de statliga utredningarna i riktning emot rättssäkerhet.

Nyckelord: Asylprocess, rättssäkerhet, effektivitet, humanitet, idéanalys

Teckenantal huvudtext: 73 300 inkl blanksteg

Författarna tackar Håkan Magnusson, MSN Messenger, ComHem bredband, Lunds universitets nätverk VildNet samt Tehuset Java i Lund, utan vilkas hjälp denna uppsats tillkomst inte varit möjlig.

Innehållsförteckning

Sammanfattning

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1 Problemformulering.....	5
1.2 Syfte och frågeställning.....	6
1.3 Centrala begrepp.....	6
1.4 Material.....	7
1.5 Avgränsningar.....	7
2. Metod	8
2.1 Rekonstruktion av ett offentligt asyletos.....	8
2.1.1 Lennart Lundquist och det offentliga etoset.....	8
2.1.2 Asyletosets källor.....	9
2.2 Asyletos.....	10
3. Teori	12
3.1 Metod för begripliggörande av omgivande diskurs.....	12
3.2 Idéanalys.....	12
3.3 Genomförande av idé- och kontextanalyser.....	13
3.4 Intersubjektivitet.....	13
4. Idéanalys av SOU 1990:79 Utlänningsnämnd	14
4.1 Kontextuell orientering.....	14
4.2 Idéanalys.....	14
4.3 Sammanfattande diskussion.....	15
5. Idéanalys av SOU 1999:16 Ökad rättssäkerhet i asylärenden	16
5.1 Kontextuell orientering.....	16
5.2 Idéanalys.....	16
5.3 Sammanfattande diskussion.....	17
6. Idéanalys av Riksrevisionens rapport 2004:24 Snabbare asylprövning	18
6.1 Kontextuell orientering.....	18
6.2 Idéanalys.....	18
6.3 Sammanfattande diskussion.....	19
7. Idéanalys av I väntan på asyl	20
7.1 Kontextuell orientering.....	20
7.2 Idéanalys.....	20
7.3 Sammanfattande diskussion.....	22
8. Idéanalys av Flyktboken – från Duvemåla till Fort Europa	23
8.1 Kontextuell orientering.....	23
8.2 Idéanalys.....	23
8.3 Sammanfattande diskussion.....	25
9. Övergripande analys	26
9.1 Sammanfattning av den empiriska analysens resultat.....	26
9.1.1 Jämförande analys av de statliga utredningarna.....	26
9.1.2 Jämförande analys av I väntan på asyl och Riksrevisionens rapport 2004:24 Snabbare asylprövning.....	27
9.1.3 Asyletoset relaterat till dimensionerna.....	28
9.2 Tänkbara framtida problemområden.....	29
9.2.1 Europeisk jämförelse – är en gemensam asylpolitik möjlig?.....	29
9.2.2 Blir en ny instans- och processordning mer rättssäker, effektiv och humanitär?.....	29
9.2.3 De asylsökandes roll i asylprocessen.....	30
Källförteckning	31
Bilaga	32

1. Inledning

Den svenska migrationsbyråkratin är hårt bevakad i samhällsdebatten. Det förekommer kritik om för hård praxis där såväl media och frivilligorganisationer som politiker och privatpersoner förfasas över Migrationsverkets och Utlänningsnämndens beslut. Hur är det möjligt att skicka tillbaka den här familjen, eller den unga pojken, eller den gamla mamman, till det liv de lämnat för att komma till Sverige? Många vänder sig också emot de långa handläggningstiderna i den svenska processen – hur kan Sverige låta familjer vänta så länge på beslut att barnen hinner lära sig svenska och rota sig i Sverige innan de kastas ut av uniformerade poliser?

Denna uppsats kommer att studera de som kritiserar asylprocessen för att förändra den i någon riktning. På denna arena figurerar många aktörer. Journalister och frivilligorganisationer har engagerat sig i frågan, otaliga statliga utredningar har vridit och vänt på problematiken, och den statliga revisionen har synpunkter på processens effektivitet. Till viss del har ämnet också varit föremål för akademisk forskning. Diskussionen aktörer emellan präglas inte sällan av skarpa idéskillnader och viss ömsesidig oförståelse.

1.1 Problemformulering

Det är idag Sveriges riksdag som beslutar hur den svenska asylprocessen skall organiseras. EU:s regelverk har också viss betydelse i frågan. Om det politiska etablissemanget skall lyssna till journalisters och frivilligorganisationers synpunkter på ärendehantering och ta hänsyn till dem vid politikens utformning, så är det av intresse att med hjälp av en idéanalys finna ut hur långt ifrån varandra dessa aktörer står idémässigt.

Vidare är en akademisk avvägning av värden intressant då den inte primärt skett utifrån mänskliga, ideologiska eller politiska hänsyn, som hos frivilligorganisationer eller politiker, utan efter omfattande forskningsarbete där vissa värden efter akademisk analys framstått som särskilt betydelsefulla.

I asylärendet skall mängder av faktorer tillgodoses. Individens prövning skall vara fullständig och rättvis. Ärendet skall prövas likartat oavsett handläggare och oavsett var i Sverige processen äger rum, och ärendehantering skall inte ta alltför lång tid. Hänsyn måste i utredningen tas till individens psykiska skick, då det för den asylsökande kan ta flera utredningstillfällen i anspråk att fullständigt redogöra för sina asylskäl. Ärendet skall kunna överklagas men den tungt vägande ekonomiska faktorn måste beaktas: förfarandet får för statskassans bästa inte dra ut på tiden.

Detta är en del av de synpunkter som förekommer i diskussionen kring asylprocessen. En idéanalytisk kartläggning över vilka aktörer som av vilken anledning vill prioritera vad är användbar för vidare studier av asylprocessen.

1.2 Syfte och frågeställning

En idéanalys av de som analyserar asylprocessen, och deras respektive kontextuella utgångspunkter, väntas ge en klar bild av de olika idéinriktningar som föreligger. En sammanfattning av varje enskild aktörs förslag till organisering av asylprocessen skall jämföras med de andra aktörernas, samt med ett svenskt offentligt asyletos som vi avser återskapa ur rådande lagstiftning och regler. Den empiriska analysen syftar till att kartlägga idélandskapet och fungera som utgångspunkt för en sammanfattande analys som belyser de eventuella problem som kan uppkomma då aktörerna befinner sig långt ifrån varandra respektive långt ifrån det offentliga asyletoset. Den frågeställning som uppsatsen syftar till att besvara är följande:

Vilken avvägning gör olika aktörer mellan värden i asylprocessen, och vilka följder får eventuellt olika idépositioneringar?

1.3 Centrala begrepp

Först och främst är *författarna* det begrepp som i texten syftar på denna uppsats författare.

Idéanalys innebär en identifikation och analys av de huvuddrag en text uppvisar. Begreppen *idé* och *värde* används synonymt i texten och åsyftar åsiktsinriktning/uppfattning i en viss fråga.

Aktör innebär de som står bakom texterna vi analyserar. Således kan en aktör vara både en enskild författare, en kommitté eller Riksrevisionen.

Med *rättssäkerhet* avses att individen inte skall behöva utsättas för godtycke vid myndighetsutövning. Rättssäkerheten avgörs i mötet mellan den enskilde medborgaren och den offentliga makten i form av domstolar och förvaltningsmyndigheter, och individen har alltid rätt att överklaga ett beslut till högre instans.

Tvivelsmålets fördel är ett begrepp som i uppsatsen förekommer i samband med diskussioner kring asylutredningen. Det innebär följande: ”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” (UNHCR 1996, s.57). Med begreppet menas följaktligen att man hellre bör ”fria än fälla” om den asylsökande inte kan bevisa sanningshalten i sin berättelse.

Flykting respektive *asylsökande* – en vanlig begreppsförvirring i detta sammanhang är bruket av termen *flykting*. I media generellt benämns alla asylsökande *flyktingar*, emedan svenska myndigheters benämning *flykting* endast åsyftar dem som efter genomförd asylprövning flyktingförklarats enligt Genèvekonventionen. Författarna sluter sig till den sistnämnda, och använder termen *asylsökande* för de människor som har ett pågående asylärende i Sverige.

SIV är en förkortning som i denna uppsats förekommer i vissa citat. Betydelsen är Sveriges Invandrarverk, vilket var benämningen på Migrationsverket innan namnbytet 1 juli 2000.

1.4 Material

Det material som kommer att belysas i analyserna har valts med ambitionen att få flera perspektiv på ämnet organisering av asylprocessen. Representeras gör ett utredningsperspektiv (SOU 1990:79 *Utlänningsnämnd* samt SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*), den statliga revisionens perspektiv (Riksrevisionens rapport 2004:24; *Snabbare asylprövning*), media- och frivilligorganisationernas perspektiv (Sanna Vestins bok *Flyktingboken – från Duvemåla till Fort Europa*) samt ett akademiskt perspektiv (Eva Norströms avhandling *I väntan på asyl*).

Anledningen till att två statliga utredningar finns representerade är för att se huruvida en idéutveckling förelegat under de nio år som skiljer dem åt. Några texter med partipolitisk tillhörighet finns inte representerade här – det politiska etablissemanget representeras av de statliga utredningarna.

1.5 Avgränsning

Många infallsvinklar är tänkbara i en uppsats om asylfrågor. Ett exempel är det normativa perspektivet om huruvida migration skall regleras överhuvudtaget – Karl-Oskar och Kristina från Duvemåla blev väl emottagna i den ”Nya Världen” som svenska ekonomiska migranter sökandes ett drägligt liv. En uppsats med normativ ansats hade kunnat värdera argument för och emot att Sverige, som det välfärdsland vi är, borde öppna våra gränser för fattiga människor som vill jobba hårt och skaffa sig ett bättre liv.

Ett annat perspektiv är det historiska där migration och flyktingströmmar genom tiderna jämförs med situationen i Sverige idag för att finna likheter och därmed kunna säga något om hur Sverige *borde* agera idag.

Denna uppsats är dock snävt avgränsad till att undersöka idéer och värden kring *organiseringen* av asylhanteringen. Själva invandringens vara eller icke vara är en intressant fråga, men den lämnas därhän i denna uppsats – här utgår författarna ifrån den situation som föreligger med strängt reglerad invandring.

2. Teori

Efter genomförd empirisk idéanalys ämnar författarna relatera aktörernas idépositioner till det som enligt lagen *skall* ske i asylprocessen. För detta kommer statsvetaren Lennart Lundquists begrepp *offentlig etik* att användas. I detta kapitel skall utredas teoretiskt hur begreppet kan appliceras på asylprocessen. Såsom Lennart Lundquist återskapar det svenska offentliga etoset; "*[s]tor tyngd har tillskrivits texter relaterade till lagstiftningen från initiativ till implementering*" (*Demokratins väktare* 1998:53), skall här återskapas ett mer specifikt *asyletos* i den svenska kontexten med hjälp av den lagstiftning och de förordningar Sverige tillämpar. Asyletoset innebär alltså en kartläggning över de värden som är centrala i den svenska migrationsbyråkratins arbete. Detta asyletos ämnar författarna relatera till i den avslutande övergripande diskussionen kring den empiriska analysens resultat. Lundquist menar att hans offentliga etos blir relativt allmängiltigt för de flesta liberala demokratier, på grund av liknande grundläggande lagstiftning. Det kan tänkas att detta även kommer att gälla vårt asyletos, eller till och med borde kunna antas göra det, eftersom EU:s medlemsländer genom Dublinförordningen antas ha likvärdig asylprövning. Vi kommer dock att koncentrera oss på den svenska kontexten och vårt asyletos kommer inte i första hand att göra anspråk på allmängiltighet i den europeiska kontexten.

2.1 Rekonstruktion av ett offentligt asyletos

2.1.1 Lennart Lundquist och det offentliga etoset

Lennart Lundquist skriver följande om att rekonstruera det offentliga etosets värden: "*Det finns goda skäl att börja sökandet efter ett etos i lagstiftningen [...] Statens tvångsmakt har nämligen alltid motiverat att det ställts speciella krav på de offentliga rollinnehavarna*" (Lundquist 1998a:56). Det offentliga etoset rekonstrueras utifrån "*[d]en fortlöpande nationella och internationella diskussionen om mer allmänt uppfattade värden och verklighetsuppfattningar*", "*[l]agen, förarbeten till och tillämpningspraxis av lagen samt uttalanden av ledande politiker, politiska institutioner osv*" samt "*[i]nternationella konventioner av typen FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna*" (s.56). Om anledningen till att gå till just dessa källor för att återskapa det offentliga etoset, skriver Lundquist: "*[d]et offentliga sedan århundraden har haft uppgifter och hänsynstaganden som inte tillkommer andra aktörer i samhället*" (s.53).

Efter att ha analyserat sitt material sluter sig Lennart Lundquist till sex värden efter vilka den offentliga sektorn i enlighet med gällande regelverk och tradition bör organiseras (1998a:62f). De sammanhålles av två polära huvudvärden, demokrati- respektive ekonomivärdet, som båda alltid måste vara tillgodosedda i alla uttryck av den offentliga verksamheten:

Demokrativärden

Politisk demokrati

Rättssäkerhet

Offentlig etik

Ekonomivärden

Funktionell rationalitet

Kostnadseffektivitet

Produktivitet

Anledningen till att Lundquists avvägning mellan värden är intressant för denna uppsats är att demokrativärden och ekonomivärden är just de som måste balanseras för att asylprocessen skall bli ett fungerande och rättvist förfarande. Den asylsökande måste garanteras en rättssäker process och effektivitet måste föreligga i en process som omfattar tiotusentals ärenden varje år.

2.1.2 Asyletosets källor

Här skall alltså rekonstrueras ett sub-etos till det allmänna offentliga etoset – ett *asyletos*. Detta skall klargöra vilka värden som är centrala när det gäller asylrätt och asylprövning. Syftet är som ovan nämnt att jämföra asyletosets värden med de värden som lyfts fram i debatten av olika aktörer. Vilken aktör ligger i sin värdegrund närmast det som lagstiftningens ”anda” (etoset) föreskriver, vem befinner sig långt ifrån, och vad innebär detta? För rekonstruktion av asyletoset används Lundquists metod tillsammans med aktuella lagar och annat material som tillämpas på området, d v s de källor som primärt används när Migrationsverket och Utlänningsnämnden fattar beslut i asylärenden¹:

- 1) Den svenska *Utlänningslagen* bygger till stor del på Genèvekonventionen (1951 års konvention med 1967 års tilläggsprotokoll). Den är relativt allmänt hållen och kan inte ge specifik vägledning i enskilda ärenden, varför de förarbeten och propositioner som föregått lagarnas eller lagändringarnas tillkomst spelar en viktig roll för lagtolkningen. Detta då respektive proposition klargör lagstiftarnas intentioner med just denna lag.
- 2) Vidare tillämpas i beslutsfattandet huvudsakligen två typer av *praxis*. Framför allt är det *praxis* från *Utlänningsnämnden*, då denna (än så länge) är sista instans i de flesta asylärenden. Då Utlänningsnämnden prövar ett ärende och fattar beslut därom i stornämnd (med två ordförande närvarande varav en är generaldirektören, samt fyra ledamöter) blir detta beslut *praxisbildande*. Migrationsverkets *praxis* enhet samordnar gällande och ny *praxis* och ser till att tillämpningen är enhetlig över hela landet.
- 3) Den andra typen av *praxis* är då Utlänningsnämnden i mycket komplicerade ärenden begär att *regeringen* fattar ett vägledande beslut som därefter blir *praxisbildande*.
- 4) *Landinformation* spelar en betydande roll för Migrationsverkets beslutsfattande. Man tillämpar en omfattande länderdatabas med information om situationen i världens länder. Detta blir viktigt eftersom skyddsbehovet exempelvis för vissa minoriteter kan skilja på detaljer såsom vilken stad man kommer ifrån. Bedömningen skall alltid ske individuellt, ett osäkert land kan vara säkert för en viss person, emedan ett säkert land kan vara osäkert

¹ Följande sammanställnings korrekthet har kontrollerats av beslutsfattare Inga Lindroth på Migrationsverket i Norrköping, asylenheten.

för en annan. Frågan är vad varje enskild person riskerar eller inte riskerar i det enskilda fallet.

- 5) UNHCR:s *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning* används i svårbedömda ärenden, när skäl som exempelvis välgrundad fruktan skall bedömas, och mer sällan i ärenden av enklare karaktär.
- 6) Slutligen tillämpas *Dublinförordningen* som trädde i kraft i september 2003 och ersatte Dublinkonventionen som tidigare gällt sedan oktober 1997. Dessa liknar varandra så när som på en ökad tydlighet i fråga om vilket land som bär ansvaret för asylprövningen, samt mer reglerade tidsramar för över- och återtagande av asylsökande inom EU (www.migrationsverket.se, under *Frågor och svar - om migration*, 2004-12-07). Dublinförordningen reglerar således, såsom den tidigare konventionen, ”bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna” (*Utlänningslagen med kommentarer*, Wikrén & Sandesjö 2003, s.527). Detta handlar framförallt om två saker. Dels att prövningen av en individs asylansökan skall göras i det land ansökan ingivits första gången, och i det fall asylansökan inges i flera länder skall det första landet återta den sökande och genomföra asylprövningen. Vidare kan ett land bli tvunget att överta ansvaret för ansökan: ”När det kan visas att en asylsökande utan tillstånd passerat gränsen till en medlemsstat [...] skall den stat i vilken inresan ägt rum vara ansvarig för prövningen av asylansökan” (UtlL 2003:528). Detta måste dock kunna bevisas med hjälp av resehandlingar eller dylikt.

I övrigt kan sägas att en stor del material som är viktigt för Migrationsverkets beslutsfattande tillhandahålles av svenska utlandsmyndigheter. De verifierar exempelvis äktheten i dokument som asylsökande åberopat, eller kontrollerar om sökanden beviljats en Schengenvisering och på så vis lämnat sitt hemland legalt.

2.2 Asyletos

Ovan nämnda källor ligger alltså för närvarande till grund för Migrationsverkets och Utlänningsnämndens beslutsfattande, och utifrån dessa har vissa värden ringats in som centrala i befintliga lagar och regler. Demokrativärdena är främst hämtade ifrån UNHCR:s handbok där det önskvärda förfarandet regleras relativt detaljerat. Ekonomivärdena är hämtade från den EU-förordning som reglerar asylprövning och flyktingmottagande inom EU (Dublinförordningen). Med utgångspunkt ur detta föreslås följande specificering av Lennart Lundquists mer allmänt hållna offentliga etos:

<u>Demokrativärden</u>	<u>Ekonomivärden</u>
Korrekt bemötande	Effektivitet inom EU
Överprövningsrätt	
Rättvis bevisprövning	

Demokrativärden

Korrekt bemötande

Den asylsökande kan vara rädd för myndighetsrepresentanter på grund av upplevelser i hemlandet och utredaren måste därför ha tillräcklig kompetens och anstränga sig för att vinna den asylsökandes förtroende, så att asylberättelsen framkommer i sin helhet. Särskild hänsyn och specialutformade metoder ska användas vid handläggning av ärenden som rör mentalt störda eller ensamkommande barn. För ett stringent förfarande bör det vidare finnas en särskild myndighet som handhar all utredning och allt beslutsfattande i asylärenden. (UNHCR:s handbok s.56-60)

Överprövningsrätt

För att undkomma varje möjlighet till godtycke i myndighetens beslut måste det vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till högre instans (UtlL 2003:308f).

Rättvis bevisprövning

Utredaren skall medverka till att skaffa fram bevis, och tillämpa *tvivelsmålets fördel* då utredaren är övertygad om den sökandes allmänna trovärdighet (UNHCR:s handbok s.57f).

Ekonomivärden

Effektivitet inom EU

Dublinförordningen har en rationalitetsaspekt: det skall inte vara möjligt för en individ att ha flera asylprocesser parallellt pågående i flera olika EU-länder. Detta då man inom EU, eftersom alla EU-länder anses vara rättssäkra demokratier, menar att asylprocessen är likvärdig oavsett vilket land som prövar ansökan. (Se *Dublinförordningen* på föregående sida)

Ekonomivärdena är mindre framträdande i den lagtext som tillämpas. Vad detta beror på är inte klart – är det månne för att en alltför effektiviserad process är vad lagar och regleringar skyddar asylprövningen emot? Kanske behöver effektivitetsvärdena inte påtalas då de redan är tillgodosedda i en slimmad västerländsk byråkrati?

Avslutningsvis bör tilläggas att i urvalet av normkällor till detta asyletos har Riksrevisionens rapport 2004:24 om en effektivare asylprövning valts bort. Till en början framstod den som ett intressant uttryck för statens organisatoriska önskemål. Dock efter närmre studier av Lennart Lundquists metod för rekonstruktion av det offentliga etoset blev det tydligt att det framförallt är grundlag, lagtext och reglering som är relevanta. ”*Det ska understrykas att hela idén om ett offentligt etos har djupa rötter. Sålunda finns föreställningar om basala värden i svenskt samhälle*” (Lundquist 1998a:54). I ljuset av detta framstod Riksrevisionens rapport, med sina synpunkter på hur resursanvändningen i denna statliga verksamhet bör se ut, som relativt lättviktig.

3. Metod

Inledningsvis är det av intresse att problematisera valet av studieområde: varför är just idéanalys en bra metod för att visa på olika ståndpunkter kring organisering av asylprocessen? Anledningen är att det är en omdiskuterad process där värden tycks stå i skarp kontrast till varandra, såsom värdena effektivitet och rättssäkerhet. För att tydligt kunna illustrera spektrumet av förekommande idéer och positionera aktörer däri, är idéanalys en lämplig metod.

Syftet är alltså att se hur olika egenskaper hos asylprocessen värderas, och en litteraturstudie kommer att genomföras där flertalet aktörers texter i ämnet analyseras. Materialet kommer att prövas genom *kontextuell orientering* och *idéanalys*:

3.1 Metod för begripliggörande av omgivande diskurs

För att kunna genomföra rättvisande analyser av texterna bör textens diskursiva rötter identifieras. För detta ändamål tillämpas en metod för ideologianalys ur Göran Bergström och Kristina Boréus bok *Textens mening och makt* (2000). I ideologikritikens tre steg (s.165f) skall man för att identifiera en texts ideologiska ursprung, förutom att analysera den, göra följande:

- Begripliggöra den ”latenta delen” – vilken verklighet handlar texten om?
- Beskriva kontexten – en ideologi får ingen innebörd om den inte relateras till t ex samhälleliga grupperingar och institutioner.

Dessa två sammanfogas till vad författarna valt att kalla den *Kontextuella orienteringen*.

3.2 Idéanalys

Uppsatsens empiriska del består av idéanalyser av valda texter. För genomförandet av detta tillämpas en modell för idéanalys ur Göran Bergström och Kristina Boréus bok, där text studeras med hjälp av för ändamålet utformade *dimensioner*: ”Ett annat sätt att hantera frågan är att utgå från mer allmänt hållna dimensioner som har stöd i politisk filosofi och ideologiforskning” (Bergström & Boréus 2000a:162f).

Tre dimensioner utformas för detta ändamål, varav de två första är hämtade ifrån det rekonstruerade asyletaset. *Effektivitetsdimensionen* handlar om ekonomi och kostnadsmedvetenhet – i vilken grad aktören anser att detta är en viktig aspekt i organiseringen av asylprocessen, och i vilken utsträckning det diskuteras hur effektivisering skall kombineras med andra värden. *Rättssäkerhetsdimensionen* innebär betoning av en korrekt process med alla dess beståndsdelar, exempelvis utredningens kvalitet, möjlighet att överklaga och den sökandes förståelse av systemet. Slutligen ryms i idéanalysen ett perspektiv

som inte förekommer i det rekonstruerade svenska offentliga asyletaset, nämligen den *humanitära dimensionen*, där rent mänskliga hänsyn inryms. Valet av en sådan dimension motiveras på två vis. Den genereras för det första till viss del ur uppsatsens empiriska material, som innehåller en omfattande diskussion om mänskliga värden och även policykritiska moment (då man inte diskuterar *implementeringen* av de politiska besluten utan istället kritiserar politikens *inhåll*, i detta fall flykting- och invandringspolitiken och gällande krav för att få uppehållstillstånd). I texterna hävdas att praxis i asylärenden är alltför hård vilket leder till att människor som egentligen är berättigade till skydd blir avvisade trots en rättvis och klarläggande utredning. För det andra är en humanitär dimension nödvändig då dylikt grundade resonemang förekommer även i Migrationsverkets och Utlänningsnämndens beslutsfattande – en stor del av uppehållstillstånd som utfärdas gör det av humanitära skäl.

3.3 Genomförandet av idé- och kontextanalyserna

Den inledande kontextuella orienteringen innebär en diskussion om vilket sammanhang texten produceras i. Framförallt vill vi synliggöra de kontextuella faktorer som kan vara orsaken till att aktörerna bakom texterna utelämnar en eller flera av de tre dimensionerna till förmån för endast två, eller för en enda. Därefter läses texterna noggrant, ämnes- och ordval noteras och relateras till de olika dimensionerna för att kunna identifiera vilka värden som väger tyngst i just den aktörens framställning.

3.4 Intersubjektivitet

Idéanalys kan tänkas innehålla ett subjektivt moment som minskar möjligheten att uppnå intersubjektivitet vid bedömning av text. Medvetenhet föreligger om att texten kommer att läsas genom de ”förförståelsens glasögon” som författarna bär. Dock är förvissningen att tillämpning av de för sammanhanget anpassade metodologiska verktygen för idéanalys, tillsammans med god teoretisk förankring och omfattande förkunskaper om det aktuella området, avsevärt minskar risken för godtyckliga tolkningar som inte gör texten rättvisa. Således menar författarna att det är möjligt för någon annan statsvetare att, med hjälp av samma teoretiska utgångspunkt och samma metodologiska verktyg, genomföra denna undersökning igen och få liknande resultat.

4. **Idéanalys av SOU 1990:79, Utlänningsnämnd**

De avsnitt i utredningen som främst analyseras är tre, fyra, sju till nio samt elva till tretton. Dessa kapitel behandlar incitament för en förändring av organiseringen av asylprocessen samt tänkbara alternativ i frågan, och bedöms därför vara relevanta för denna uppgift.

4.1 **Kontextuell orientering**

Här ser vi den statliga utredningens resonemang vid inrättandet av Utlänningsnämnden som ersättande överprövningsinstans i asylärenden. Detta är en statlig utredning och man har följaktligen att ta hänsyn till såväl ekonomiska begränsningar som kravet på demokrati och rättssäkerhet. Syftet med utredningen är att komma fram med förslag till en ny instans som skall ersätta regeringskansliet som andra och sista instans i asylärenden. Åren närmast föregående tillsättningen av kommittén hade ärendetillströmningen stadigt ökat och utredningen tilldelades uppdraget att se över huruvida det var mer fördelaktigt att flytta överprövningen till en annan instans. Man skriver *”Det har länge varit en strävan att befria regeringen från ärenden av löpande art. Detta önskemål ska ses mot bakgrund av intresset att statsråden och departementen ska få möjlighet att ägna mer tid och krafter åt reformarbete och åt övergripande planering och prioritering.”* (SOU 1990:79, s.63). Man kommer i utredningen senare fram till att bästa lösningen är att inrätta en fristående besvärsnämnd som föreslås få namnet *”Utlänningsnämnden”* (s.103ff).

Ett visst mått av källkritik och medvetenhet om eventuellt *”spel bakom kulisserna”* är något som kan hållas i tanken vid läsning av SOU-rapporter generellt. Detta då kommittémedlemmar, medvetet eller omedvetet, påverkar utredningens resultat med sina personliga intressen, sin förförståelse och sina tidigare erfarenheter. Detta är inget som redovisas eller som enkelt går att ta reda på i efterhand. En annan problematik när det gäller statliga utredningar har diskuterats i den allmänna debatten. Kritiken har gått ut på att resultatet i vissa fall kan bli mer av ett konstaterande än en utredning. Man menar att regeringen redan när utredningen tillsätts kan ha en uppfattning om vad man vill komma fram till, och utredningen får i dessa fall enligt kritikerna drag av TV-programmet Jeopardy: *”Vi ger svaret och ni ställer frågorna.”*

4.2 **Idéanalys**

Effektivitetsdimensionen är här den tydligast framträdande. Man söker det alternativ som mest effektivt och till lägst kostnad ger de kortast möjliga handläggningstiderna. Anmärkningsvärt är att man i utredningen går igenom, och förkastar, alternativet att överprövningsinstansen skulle kunna ske i en domstol, vilket vi skall se kommer att anses

som det bästa alternativet nio år senare. Man skriver angående detta: ”*Vidare gäller att betydande organisatoriska svårigheter kan förutses, om ärendena skulle ankomma på domstol*” och ”*Den organisation som nu diskuteras medför vidare under alla förhållanden kraftigt ökade kostnader*” (s.96f). Det befaras också att man med ett domstolsförfarande skulle riskera att öka handläggningstiderna istället för att minska dem, delvis på grund av att man menar att det skulle krävas mer utredningsarbete om ärendena skulle behandlas i en ”vanlig” domstol. Man anser även att domstolarna inte skulle kunna ha en tillfredställande internationell överblick i dessa ärenden. Vidare betonas vikten av att korta de alltför långa handläggningstiderna och av att den ekonomiska kostnaden måste hållas nere.

Rättssäkerhetsdimensionen och *asyletosets demokrativärde* är också närvarande, om än inte lika tydligt. Man menar exempelvis att i det fall asylärenden skulle överprövas i domstol skulle regeringens möjligheter till styrning av praxis försvåras. En därmed ökad risk för att olika praxis utvecklas hos olika domstolar menar utredningen kan minska rättssäkerheten (s.96). I det av kommittén föreslagna alternativet med en besvärdsnämnd bestående av ett antal ordföranden tillsammans med ledamöter utsedda av regeringen på förslag av riksdagspartierna, betonas ledamöternas roll gällande systemets demokratiska förankring (s.148).

Man diskuterar vidare fördelar och nackdelar med en muntlig förhandling, man anser att en sådan kan öka både rättssäkerheten och effektiviteten i en del fall, men menar inte att den bör vara en obligatorisk del av förfarandet eftersom det inte bedöms meningsfullt för alla individer.

4.3 Sammanfattande diskussion

Avslutningsvis kan konstateras att effektivitetsdimensionen är den mest dominerande medan rättssäkerhetsdimensionen inte är så tydligt framträdande. I relation till asyletoset betyder detta att man lägger betoningen på ekonomivärdet, medan vikten av demokrativärdet inte ter sig lika viktig. Kan det bero på att ärendetillströmningen ännu var så relativt låg att alla ärenden kunde bli behandlade någotsånär tillfredställande?

Avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet är implicit – man diskuterar t.ex. inte djupare vad ett domstolsalternativ skulle kunna ha för positiva konsekvenser för rättssäkerheten utan avfärdar det raskt av framförallt ekonomiska skäl. Detta blir speciellt anmärkningsvärt när man nio år senare (SOU 1999:16), som påvisas längre fram i denna text, framhåller detta alternativ som det bästa ur framförallt rättssäkerhetssynpunkt. Kan det vara så att synen på begreppet rättssäkerhet under dessa år har förändrats så att man av den anledningen gör så olika avvägningar med olika resultat som följd?

Den humanitära dimensionen är överhuvudtaget inte närvarande, måhända beror det på att det handlar om en statlig utredning som inte förväntas kritisera rådande praxis.

5. Idéanalys av SOU 1999:16 – *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*

De avsnitt som analyseras här är framförallt kapitel nio och kapitel tio. Dessa är relevanta för uppgiften eftersom de behandlar grundläggande krav på processordningen och olika alternativ för instans- och processordningens utformande.

5.1 Kontextuell orientering

Här är studieobjektet en statlig utredning om *nedläggningen* av en myndighet. Skriven 1999 är denna utredning fortfarande aktuell – det är här som alternativen till en ersättning av Utlänningsnämnden diskuteras. Målet för utredningen är att öka rättssäkerheten och effektivisera processen, och man belyser flera olika möjligheter att uppnå ett i dessa avseenden bättre förfarande. Utredningen diskuterar den yttre formen för asylprocessen, således utifrån ett makroperspektiv, man tar inte upp arbetsmetoder och tillvägagångssätt i handläggningen.

5.2 Idéanalys

Effektivitetsdimensionen är central i utredningen, även om den många gånger diskuteras i samband med rättssäkerhet och humanitet. Att korta ner handläggningstiderna motiveras dels med att det medverkar till en mer human process, men framförallt har man ekonomiska incitament då de asylsökandes uppehälle är resurskrävande. Det finns även ekonomiska motiv för övergången till en tvåpartsprocess i domstol; man hoppas att detta ska minska antalet överklaganden till högre instans. Att en minskning verkligen skulle ske redovisar man inga bevis för, men utredningen framhåller ändå detta som ett argument för den nya ordningen.

Man skriver angående den sökandes och dennes företrädares ökade ansvar för att ta fram material att ”[b]ehovet av aktivitet från beslutsmyndighetens sida minskar när det gäller att skaffa in utredning i målet. Det kan vara en fördel eftersom det finns en uppenbar risk att en beslutande myndighet som själv hämtar in utredning i målet kan komma att uppfattas som partisk, särskilt om utredningen visar sig vara till nackdel för den enskilda parten” (s.207).

En av de viktigaste fördelarna med att integrera de framtida utlänningsdomstolarna i det ordinarie förvaltningsdomstolsväsendet sägs vara flexibiliteten; man har tillgång till kompetent personal och en redan existerande administration som kan anpassas efter variationen i ärendetillströmning (s.218). De argument, framförallt organisatoriska och ekonomiska, som en utredning nio år tidigare angav mot detta förslag har nu reducerats till obetydliga och man räknar vid ett domstolsförfarande nu snarare med att effektiviteten ska öka än minska.

Rättssäkerhetsdimensionen är också viktig i utredningen. Ett tvåpartsförfarande vid överprövning av asylärenden förordas bl.a. med utgångspunkten att det skulle medföra en mer

rättssäker process och att den sökande ska uppleva att prövningen gått rätt till. Förhoppningen är att känslan av att ha fått en mer rättssäker bedömning ska minska andelen överklaganden och därmed korta den totala handläggningstiden. Om handläggningstiderna minskas anses detta också öka rättssäkerheten då en riktig prövning av ett fall bedöms kunna riskera att bli svårare att göra ju längre tiden går. Några belägg för att andelen överklaganden skulle minska verkar man dock inte ha, tvärtom så påpekas det senare att asylärenden är av sådan känslig art att man svårigen kan undkomma en hög andel överklaganden.

Rättssäkerhetsaspekten betonas även när man diskuterar alternativet att lägga eventuella utlänningsdomstolar i anslutning till några av de ordinarie förvaltningsdomstolarna. Man menar att den kompetens som redan antas finnas i dessa domstolar skulle öka rättssäkerheten och känslan hos den sökande av att ha fått en juridiskt riktig bedömning.

Utredningen betonar vidare i flera sammanhang vikten av att tyngdpunkten i utredningen bör ligga i första instans för att rättssäkerheten skall komma alla till del, inte bara de som överklagar (s.210 och s.226).

Den humanitära dimensionen är inte speciellt framträdande. När det gäller att öka snabbheten i asylprocessen ses dock de humanitära skälen som en betydande anledning. Man skriver att det är oacceptabelt att låta människor vänta så länge på ett eventuellt avvisningsbeslut att de när beslutet väl kommer är i så dåligt psykiskt skick att avvisningen inte kan verkställas och personen i vissa fall kan bli berättigad uppehållstillstånd av humanitära skäl. Man betonar också att det i många fall handlar om människor som har varit med om för dem uppslitande och dramatiska händelser, och att *"[u]nder tiden i väntan på beslut kan hon eller han inte på allvar försöka bygga upp en ny tillvaro. Tunga upplevelser i hemlandet kan vara extra svåra att bearbeta så länge frågan om en "varaktig stad" är oviss. Oron för framtiden är i sig psykiskt påfrestande"* (s.208). Detta tyder på en viss medvetenhet och förståelse för den svåra situation många av de asylsökande befinner sig i.

5.3 Sammanfattande diskussion

I den här utredningen är försöket till balans mellan dimensionerna tydlig. Man skriver: *"I kommitténs direktiv betonas vikten av rättssäkerhet och snabbhet"* (s.206). Man kommer i fråga om framförallt demokrativärdena relativt nära asyletaset. Mycket fokus läggs dock på effektivitetsdimensionen. Även rättssäkerheten betonas men i alla sammanhang där denna diskuteras tycks det också finnas en effektivitetsvinst att göra. Att dessa två värden ibland skulle kunna tänkas vara inkompatibla ignoreras och de två ställs inte mot varandra. Inte heller berör man frågan om hur mycket rättssäkerhet faktiskt "får" kosta. Klart är dock att man tycks villig att satsa stora summor på en omorganisering som man i längden hoppas ska komma att öka både effektiviteten och rättssäkerheten.

Rapporten är skriven ur en synnerligen teoretisk synvinkel och lägger ingen större vikt vid den praktiska delen. Det finns ingen diskussion om hur de uttryckligen eftersträvarsvärda "tillstånden" av effektivitet och rättssäkerhet ska kunna uppnås rent praktiskt. Frågan är vad de föreslagna ändringarna egentligen förändrar i "verkligheten". Det framstår som fördelaktigt med domstolsbeslut och grundligt anskaffande av bevis, men i realiteten med masshantering av ärenden, kommer de asylsökande att uppleva situationen som mer tillfredsställande? Är det verkligen sannolikt att nöjaktigheten kommer öka och överklagandena gå ner i antal?

6. Idéanalys av Riksrevisionens rapport 2004:24 – *Snabbare asylprövning*

De delar som framförallt används är avsnitt fyra, *Kvalitetssäkring av asylutredningar*, och avsnitt fem *Överväganden och rekommendationer*.

6.1 Kontextuell orientering

Det övergripande målet för Riksrevisionen är att bidra till god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten genom en oberoende granskning av all statlig verksamhet (se: <http://www.riksrevisionen.se/templates/Page.aspx?id=2022>, 2004-12-19).

I egenskap av statlig myndighet måste Riksrevisionen ta hänsyn till den ekonomiska verklighet som helt eller delvis styr all offentlig verksamhet. I den för uppsatsen aktuella rapporten diskuteras till stor del riksdagens och regeringens direktiv angående asylprövningsprocessen samt Migrationsverkets arbete och organisering. Man granskar regeringens och Migrationsverkets åtgärder för att säkerställa kvalitet vid prövning av asylärenden. För att utreda i vilka delar av processen som pengar och resurser går åt mer än nödvändigt har man bl.a. följt ärendegången på en mikronivå. Kritiken mot myndigheten rör i synnerhet långa handläggningstider och vad man anser är undermålig uppföljning av beslut i asylärenden.

6.2 Idéanalys

Effektivitetsdimensionen är tydligast framträdande i Riksrevisionens rapport. Effektiviteten ter sig som mycket viktig, bland annat har man bland annat gått igenom hur lång tid de olika momenten i handlägningsprocessen tar och hur kommunikationen mellan de olika enheterna fungerar, och kommit fram till att ärendegången många gånger är oacceptabelt långsam. Vidare menar man att uppföljning och återrapportering till regeringen angående de ekonomiska anslagen är bristfällig: anslag går till andra områden än vad de är avsedda för och detta redovisas inte på ett riktigt sätt (s.87ff). Man kritiserar även bristande flexibilitet och förmåga att anpassa kapaciteten i asylprövningen efter tillströmningen och menar att misslyckandet med detta har lett till att antalet öppna asylärenden ökat med 113 % under åren 2000-2003: *”En del av förklaringen till denna bristande flexibilitet och effektivitet i systemet för asylprövning finns enligt vår granskning i de förutsättningar i form av regler och resurser som regeringen givit för att Migrationsverket ska kunna genomföra asylprövningen och nå målen. Andra förklaringar finns i Migrationsverkets genomförande av asylprövningen. Ett genomsnittligt asylärende har t.ex. blivit liggande utan åtgärd i mer än två tredjedelar av tiden”* (s.86).

Revisionen menar att regeringen t.ex. bör utreda möjligheten att på ett mer effektivt sett tilldela Migrationsverket mer ekonomiska resurser när så behövs, förslagsvis genom ett ramanslag för samtliga förvaltningsutgifter (s.88). I kritiken mot regeringen nämns också att man har ett alltför kortsiktigt perspektiv när man planerar för asylhanterings resurstilldelning, man tar till exempel inte hänsyn till Migrationsverkets egna beräkningar som visar att "... 1 krona mer i asylprövningen [kan] ge 4 kronor sparade i mottagandet senast de följande två åren" (s.90). Även informationen till riksdagen anses bristfällig.

Rättssäkerhetsdimensionen är inte särskilt framträdande i rapporten. Målet att få ett snabbare asylofförande motiveras dock delvis även ur detta perspektiv. I kritiken av den dåliga uppföljningen nämns att man så gott som aldrig följer upp fattade beslut, vilket innebär att man inte får veta om besluten varit korrekta. Man talar vidare om personalens kompetens och menar att denna inte alltid är på en tillfredställande nivå, dels beroende på att många anställdes under en tid när kraven på utbildning var betydligt lägre och dels för att det ofta förekommer förändringar som gör att personalen måste omskolas (s.83). Detta menar man påverkar både effektiviteten och rättssäkerheten på ett negativt sätt. En stor del av personalens tid och energi tycks gå åt till att lära sig nya system och att lära upp nya kollegor (s.93).

Den *humanitära dimensionen* är det minst framträdande i rapporten. Fokus ligger på effektivitet och i de fall där humanitetsaspekten framkommer är det i samband med detta. Ökad snabbhet i förfarandet betraktas då som önskvärt även av humana skäl eftersom riksrevisionen, liksom tidigare nämnda SOU-rapporter, inser att det ofta innebär ett stort psykiskt lidande för den sökande att behöva vänta på ett beslut i asylärendet.

6.3 Sammanfattande diskussion

Riksrevisionens rapport domineras av effektivitetstänkande. Man diskuterar inte rättssäkerheten som något som behöver balanseras mot effektiviteten. På sätt och vis kan man se att Riksrevisionen betonar rättssäkerhets- och humanitetsdimensionerna genom att förorda en mindre tidsödande process, men detta kräver då att man samtidigt beaktar dessa båda värden och ser till att de inte förbises. I relation till asyletostet kan konstateras att revisionens rapport står relativt långt ifrån framförallt demokrativärdena.

Revisionen tar i sin kritik bl.a. upp den bristfälliga återrapporteringen angående produktiviteten i verkets olika enheter. Man efterlyser siffror på företeelser såsom ärenden per handläggare under en viss tid och tidsåtgång för olika moment i utredningen (s.95f). Vad som inte tas upp är hur detta skulle kunna uppfattas av de redan många gånger överbelastade handläggarna. Skulle det inte kunna riskera att ytterligare öka deras stress och ses som kritik mot dem och en uppmaning att arbeta ännu snabbare?

Kanske bättre kommunikation och effektiviteten i ärendegången inte kan avhjälpa det som gör att processen tar flera år? En företeelse som rapporten förbiser är det tidsödande förfarandet *Ny ansökan* (se bilaga I för förklaring), som i många fall förlänger processen betydligt och som kan vara en viktig faktor för varje asylärendes längd. Regeringen har fört upp frågan till riksdagen för avskaffande, men har ännu inte fått gehör för sin vädjan. En annan detalj är att man på tal om att resurser används och redovisas fel inte vidare tar upp möjligheten att direktiven om användningen skulle kunna vara felaktiga.

7. Idéanalys av *I väntan på asyl*

Analysen berör hela boken, men de kapitel som framförallt studerats är de som handlar om organiseringen av rättssäkerhet, om överprövning och samt om lagtolkning (kapitel 5-7).

7.1 Kontextuell orientering

Vi studerar etnologen Eva Norströms avhandling *I väntan på asyl. Retorik och praktik i svensk flyktingpolitik* (2004: Boréa) som behandlar den svenska asylprocessen. I centrum står framförallt beslutsfattandet och den kulturella och sociala processen omkring detta - vägen ifrån lag till tillämpning, vad som styr tolkningar och beslut. Avhandlingen belyser ämnet utifrån ett etnologiskt perspektiv där förvaltningen och dess organisation inte explicit står i centrum. Ändå finns här resonemang som är intressanta ur en statsvetenskaplig synvinkel.

Den etnologiska forskningen har ett kulturanalytiskt perspektiv: *”Utgångspunkten är dock förståelsen av kultur som en läroprocess, ett ständigt pågående kulturbygge [...] Vanor och världsbilder, livsvillkor och föreställningsvärldar i skilda sociala miljöer och epoker.”* (Etnologen i Lund, hemsida: <http://www.etn.lu.se/amnespre.htm> 2004-12-04).

Vidare är den vetenskapliga kontexten en annan än myndighetens: här är uppgiften att undersöka och illustrera förekommande problem och inga egentliga krav finns på att slutsatserna skall vara applicerbara på verkligheten eller erbjuda lösningar på specifika problem.

7.2 Idéanalys

Norströms fokus är *rättssäkerhetsdimensionen*. Myndighetens tolkning av sitt uppdrag framställs som relativt bristfällig ur denna synvinkel. Norström är djupt kritisk till att Utlänningsnämnden kan ifrågasätta de sökandes trovärdighet utan att ha konsulterat den sökande i frågan. Ett annat problem för rättssäkerheten, skriver Norström, är att Utlänningsnämnden inte fullständigt redovisar sina bedömningar i beslutsmotiveringarna (Norström 2004a:110f).

Rättssäkerhet och effektivitet ställs emot varandra i Norströms framställning – hennes centrala invändning är att tillräckliga resurser saknas för att rättssäkerhet ska kunna föreligga. *”Den ideologiska utgångspunkten i riksdagens och regeringens flyktingpolitik (rättssäker, human, solidarisk, generös) ./ det sägs att Verket skall värna om mänskliga rättigheter, underlätta internationellt utbyte samt stå för humanitet och respekt, rättssäkerhet och engagemang. ./ I beslutsfattarnas vardag är målen dock svåra att översätta till handlingsplanet.”* Processen anses vara långt ifrån rättssäker. Norström skriver om hur hon uppfattar att det i praktiken går till: *”om misstag alls erkänns, hänförs de till brister hos den enskilde handläggaren och inte till brister i organisationen”*. (s.84f)

Eva Norström fokuserar på de organisatoriska brister hon observerar hos Migrationsverket. Det ”finns ingen övergripande kollektiv uppfattning om uppdraget”, ”tjänstemän på gräsrotsnivå känner sig inte alltid delaktiga”, det ’sägs’ att Verket värnar mänskliga rättigheter och ’i praktiken’ sker sådant som inte är i enlighet med förvaltningslagen (s.90f).

Norström betonar alltså *effektivitetsdimensionen* ”omvänt” på så vis att hon inte vill effektivisera, utan tvärtom: vikten av tillräcklig resurstilldelning understrykes som en förutsättning för en professionell kvalitet på handläggningen. Otillräcklig resurstilldelning riskerar också att få följande effekt: ”att arbeta med uppdrag som är orealistiska [...] skapar ett slags skuld känslor hos den individuella tjänstemannen [...] en ”vara-duktig-kultur” utvecklas medan de som tänker självständigt får problem.” (s.88) Ett problem som härrör från otillräcklig resurstilldelning är det svåra, för att inte säga omöjliga, uppdraget att både ”slå och trösta”, som Norström menar att mottagningshandläggarna (de som arbetar vid mottagningsenheterna, vad som tidigare kallats flyktingförläggningar, författarnas anm.) måste göra då de både ska meddela beslut och stötta i det vardagliga livet.

Den *humanitära dimensionen* är också närvarande i Norströms bok. Författaren antyder att Migrationsverket, med de förutsättningar politikerna ger, inte har någon möjlighet att bry sig om hur processen går till, mer än att den måste gå snabbt. Detta ger vid handen att Migrationsverket inte skulle ha möjlighet att ta några som helst humanitära hänsyn. Vidare redogör Norström för fakta om självmord, fakta som hon antyder att utlänningsmyndigheterna inte känner till eftersom de gett avslag på ansökningar trots att självmordsrisk föreläggat. ”Att självmordsförsöken inte kommenterades i Utlänningsnämndens beslutsmotivering är anmärkningsvärt [...] [o]m personen i fråga gjort upp konkreta planer [...] för sitt självmord är situationen mycket allvarlig.” (s.109)

Vidare skriver Norström om hur hon uppfattar att utredningarna går till hos Migrationsverket: stress och rationalitet präglar förfarandet. Ingen tid finns, skriver hon, för att ta hand om emotionella reaktioner som återuppväckandet av traumatiska minnen kan tänkas framkalla. ”Händelser, känslor, utsatthet, trauman, allt skall den sökande omvandla till en sammanhängande berättelse vid ett utredningstillfälle” (s.117) Eva Norström skriver att handläggaren måste ha förståelse för att traumatiserade asylsökande mycket väl kan ta lång tid på sig att berätta om sina upplevelser för att skydda sig mot att på nytt kastas in i smärtan och återuppleva förföljelsen.

Norström ställer artiklar i den allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna mot den svenska asylbedömningen, och konstaterar att svenska myndigheter inte tar hänsyn till huruvida den sökande bevisligen har varit utsatt för all upptänklig förföljelse. Praxis antyds härmed vara alldeles för hård. Det s k tvivelsmålets fördel tillämpas sällan utan istället, om tvivel finns, väljer man att misstro den sökande. Norström ser det som ett stort problem att det inte är klart hur lagen skall tolkas: ”Det finns alltså ett handlingsutrymme som gör det möjligt för beslutsfattare att agera både snävt och vitt [...] där viljan är god, där går det att hitta lösningen.” (s.134) Norström antyder att det i många fall skulle gå att bifalla asylansökningarna, men att man ofta ändå väljer att inte göra det, vilket måste anses vara ett värdepåstående som hör hemma i den humanitära dimensionen.

7.3 Sammanfattande diskussion

Den akademiska kontexten ger som ovan nämnt forskaren möjlighet att betona de värden som utifrån genomförd forskning befinns lämpliga. För Eva Norström hamnar rättssäkerheten otvivelaktigt i fokus, framförallt det som Lennart Lundquist kallar *process* – tillvägagångssättet; handläggningen skall vara utformad på så vis att substansen (rådande normer och lagar) iakttages på korrekt vis (Lundquist 1998a:102f). Mycket i mikroprocessen anses inte få chansen att fungera eftersom resurstilldelningen är bristfällig. Ansvar för rättssäkerheten blir därmed i Norströms framställning de politiska makthavarnas. Flera av Norströms iakttagelser som i den ovan genomförda idéanalysen sorterar under den humanitära dimensionen tangerar också rättssäkerhetsdimensionen. Detta gäller bland annat problematiken kring återberättande av traumatiserande minnen i utredningssituationen. Det är av humanitär vikt att traumat inte förvärras vid återberättande, och detta motiveras även ur rättssäkerhetssynpunkt. Det är av vikt att den sökande behandlas på så vis att hon eller han klarar av att berätta korrekt.

Norström tycks inte se bristande effektivitet eller alltför stor resursförbrukning som något problem, snarare lyser tanken på ekonomiska hänsyn med sin frånvaro. Kanske gör det etnologiska perspektivet att det centrala blir utredningen och möjligheten att genomföra den korrekt. Tanken på att prioritera ekonomi och effektivitet måste kännas främmande så länge hanteringen av de asylsökande individernas ärenden inte anses ske tillfredsställande. Effektivitetsdimensionen är alltså omvänd i Norströms text; tjänstemännen kan inte vända ut och in på sig själva och de organisatoriska bristernas härkomst är framförallt den skrala resurstilldelningen.

Vid jämförelse mellan den teoretiska ramen, asyletiset som återspeglar rådande normer för beslutsfattande, och Eva Norströms resonemang, kan konstateras att effektivitetsperspektivet saknas helt i det senare. Däremot den utförliga diskussionen kring demokrativärden är av liknande art hos Norström som i asyletiset. På så vis ligger Eva Norströms ståndpunkter inte alltför långt ifrån det som på papperet är värdena i dagens asylprocess – de kritiska aktörerna i denna uppsats menar dock att målsättningarna är långt ifrån den verkliga praktiken.

8. Idéanalys av *Flyktingboken – från Duvemåla till Fort Europa*

Ur Sanna Vestins bok *Flyktingboken – Från Duvemåla till Fort Europa* studeras framförallt kapitel två, *Rätt till skydd*, och kapitel sex, *Sverige i världen*. Dessa kapitel framstår som representativa för bokens retorik och centrala idéer.

8.1 Kontextuell orientering

Sanna Vestin är frilansjournalist och har varit redaktör för FARR:s tidning (Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas riksråd). Under många år som verkstadsarbetare har hon också medarbetat i tidningarna *Gnistan* och *Metallarbetaren*, och har ett starkt ideellt engagemang för flyktingar. Sanna Vestin får med sitt gedigna volontära journalistiska engagemang i asylfrågor representera både medias- och frivilligorganisationernas idévärld i debatten. Detta kan verka alltför generaliserat, men faktum är att de båda perspektiven enligt författarnas erfarenhet liknar varandra. Båda aktörsgруппerna betraktar asylprocessen utifrån, kritiken härrör oftast från de sökandes perspektiv och man anser sig ha uppdraget att granska och kritisera myndigheterna.

Boken ifråga är rent journalistiskt uppbyggd och har inga akademiska ambitioner. Begrepp såsom *flykting* problematiseras exempelvis inte, och de asylsökande betraktas som en homogen grupp.

8.2 Idéanalys

Sanna Vestin har huvudsakligen en *humanitär dimension* i sin bok och menar att Sverige inte borde ha ett så snävt fokus på att få fram vilka som ska bli flyktingförklarade enligt Genèvekonventionen, utan se till mänskliga behov av att flytta ifrån fattigdom och social misär.

Angående Dublinförordningen skriver Vestin att det sedan den kom är svårare att veta hur många som lever gömda i Sverige och aldrig ens söker asyl. ”[D]e är rädda att avvisas direkt tillbaka till ett land som de passerat, utan att få sina skäl prövade” (s.51).

Sanna Vestin är också skeptisk till förvarstagande (att en asylsökande hålls på en låst enhet tills verkställighet kan genomföras, eller tills personens identitet klarlagts) som företeelse: ”Om man inte kan identifiera sig, eller bevisa vilket land man kommer ifrån, så kan man tas i förvar, alltså låsas in, direkt vid ankomsten. Det var kanske inte vad man tänkte sig, när man flydde, att bli fängslad så fort man kommit fram” (s.53). När förvarstagandet likställs med fängelsevistelse framstår det tydligt att förståelsen är liten för myndigheternas eventuella behov av att tillgripa tvångsmedel för att upprätthålla den reglerade invandringen.

Utlänningslagen säger följande om förvarstagande: *"Bestämmelsen innebär inte att alla utlänningar som saknar pass eller andra identitetshandlingar får tas i förvar. [...] Som en ytterligare förutsättning för förvarstagande anges därför att utlänningen [...] inte kan göra sannolikt att den identitet han uppger är riktig [...] Enligt bestämmelsen skall en utlänning kunna tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om hans rätt att stanna i Sverige skall kunna genomföras"* (UtlL 2003:276). Vestin skriver vidare: *"Förvarstagande är ett hatat inslag i flyktigmottagningen. [...] Det är svårt att se hur någons identitet kan klarläggas genom att han blir fängslad. I den situationen liknar förvarstagandet mer en bestraffning än en administrativ åtgärd. Men att söka asyl är inget brott och borde inte bestraffas"* (s.55). Här ser vi vad som är en helt klar humanitär ståndpunkt: förvarstagande anses vara något i grunden fel, trots ett behov av momentet för att upprätthålla en reglerad invandring, och trots Utlänningslagens argumentation för att det endast tillgripes i värsta fall.

Vestin skriver avslutningsvis i sin bok att hon anser att de ärenden som inte kan behandlas inom rimlig tid borde beviljas uppehållstillstånd, att Sverige erkänner förhållandevis få som flyktingar; 1 % 2001 jämfört med Storbritanniens 9 % och USA:s 30 %, och hon är också kritisk till att ambassader generellt inte beviljar visum till personer som kan tänkas hoppa av och söka asyl under sin Sverigevistelse. (s.69-71) Vestin önskar också att myndigheterna bedömde rimligheten i att be någon som befunnit sig i Sverige länge återvända till sitt hemland. Dessa förslag präglas tydligt av den humanitära dimensionen och ligger långt ifrån rådande praxis på området.

Rättssäkerhetsdimensionen framträder också tydligt i texten – Sanna Vestin kritiserar i stort sett samma moment som Eva Norström och SOU 1999:16. Att grunden för besluten inte kommuniceras ordentligt - att beslutsmotiveringarna är bristfälliga - blir problematiskt: *"Migrationsverket har inte samma krav på precision för sina egna bevis som för de asylsökandes"* (s.48). Vestin skriver också att Migrationsverkets juridiska förhållningssätt inte alltid är rättvisande – man väljer bort att tillämpa tvivelsmålets fördel utan antar istället att den som ljugar i någon del av berättelsen förmodligen ljuger om allt: *"Detta, att "sätta dit" den sökande, skiljer sig markant från vanliga domstolars princip att söka sanningen"* (s.67).

Kritik riktas också mot utredningar som utreds på icke tillfredsställande vis – kraven för att en berättelse ska anses trovärdig ställs alltför högt: *"Du kan ju vara förföljd även om du är virrig eller glömsk [...] om du har överdrivit din historia [...] även om du i det längsta undviker att prata om vissa saker som hänt dig [...] missförstånd eller motsägelser kan vändas emot dig"* (s.48). Det påpekas att traumatiserade människor kan behöva flera tillfällen för att återberätta vad man upplevt – "portionera" sitt berättande. Problematiskt blir också att myndigheterna i sitt beslutsfattande använder sig av material som är hemligstämplat och som därför inte kan kontrolleras: *"Vissa delar av materialet i asylärenden kommer aldrig till den sökandes kännedom. Det rör sig exempelvis om ambassadrappporter och annan "intern kunskap" om förhållanden i olika länder"* (s.67)

Ur rättssäkerhetssynpunkt förordar Sanna Vestin också att utlänningen bör få uppträda som självständig part i domstolsförhandling: *"Helst borde ärendena avgöras i domstol redan som första instans, i de fall Migrationsverket vill avslå ansökan"* (s.186).

Effektivitetsdimensionen framträder i negativ dager i Sanna Vestins bok. Om Dublinförordningen, som begränsar antalet pågående asylprocesser inom EU, skriver Vestin följande: *"För Sverige är den här regeln ett sätt att slippa asylsökande. Sverige gränsar inte till några krigsområden eller diktaturer"* (s.50), och *"Dublinkonventionen kan få svåra konsekvenser för familjer som råkar få tag i olika visum eller passera olika länder på sin*

flyktväg. Resultatet kan bli att familjen splittras” (s.51). Detta får i de flesta fall anses vara en sanning med modifikation, eftersom Migrationsverket inte splittrar kärnfamiljer om inte familjen själv vill – de får alltid välja om de vill avvisas gemensamt till det land som någon familjemedlem har passerat och som då måste behandla hela familjens asylansökningar (se artikel 14 i Dublinförordningen²). Vestin skriver: ”*Genèvekonventionen [...] säger inget om att den asylsökande måste välja det närmaste landet att söka asyl i [...] De här reglerna har EU-länderna skapat för att underlätta proceduren för sig själva*” (s.52). Detta påstående påvisar en låg förståelse för eventuella behov av effektivisering i asylprocessen. Det framställs som något skamligt att försöka rationalisera inom EU för att minska omfattningen av onödig handläggning. Som journalist och författare med hjälporganisationens perspektiv kan det manne tyckas förment av stater att bry sig om statskassan mer än de hjälpbehövande asylsökande, och att det därför inte är intressant att söka förstå eller förklara varför stater känner sig nöjda att genomföra effektiviseringsåtgärder.

8.3 Sammanfattande diskussion

Ett starkt patos präglar Sanna Vestins framställning. Kan man manne anse det vara folkets röst som talar när en f d verkstadsarbetare, journalist och frivilligorganisationsaktiv förklarar Sveriges humanitära åtaganden vara otillräckliga? Ur Vestins förslag till förändringar av dagens lagar och regler framträder konturerna av en alternativ ordning som har få beröringspunkter med dagens. Relaterat till asyletaset blir det tydligt att få beröringspunkter finns mellan de grundläggande värdena i dagens svenska asylprocess, och det som Sanna Vestin ser som det ideala flyktingmottagandet. Till viss del kan det framstå som problematiskt att myndighetens verklighet ligger så långt ifrån vad det civila samhället, frivilligorganisationerna, menar är en värdig asylhantering.

Dock lider även en subversiv framställning av att återgivningen av verkligheten i vissa avsnitt är missvisande, vilket är fallet för Sanna Vestins bok. Detta får för idéanalysen effekten att *ställningstagandet* blir en smula mindre trovärdigt. Kanske hade Vestin positionerat sig annorlunda i idéspektrumet om hon hade närmat sig ”*verkligheten*” och sett att förvarstagandet generellt inte är att likställa med godtycklig fängelsevistelse, eller att den sökande som gift sig med en svensk medborgare under processens gång inte blir avvisad för gott, men måste ansöka om att få tillstånd ifrån en ambassad utanför Sveriges gränser (s.52). När det gäller rättssäkerhetsdimensionen har Sanna Vestin som nämnt ungefär samma kritik som Eva Norström, och här ligger återgivningen av processens svagheter närmre verkligheten än kritiken av de humanitära aspekterna.

² Utdrag ur Rådets förordning (EG) nr 343/2003, artikel 14: ”*Om flera medlemmar av samma familj lämnar in asylansökningar i en medlemsstat samtidigt [...] och om tillämpningen av kriterierna i denna förordning skulle leda till att familjemedlemmarna separeras, skall följande bestämmelser ligga till grund för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret:*

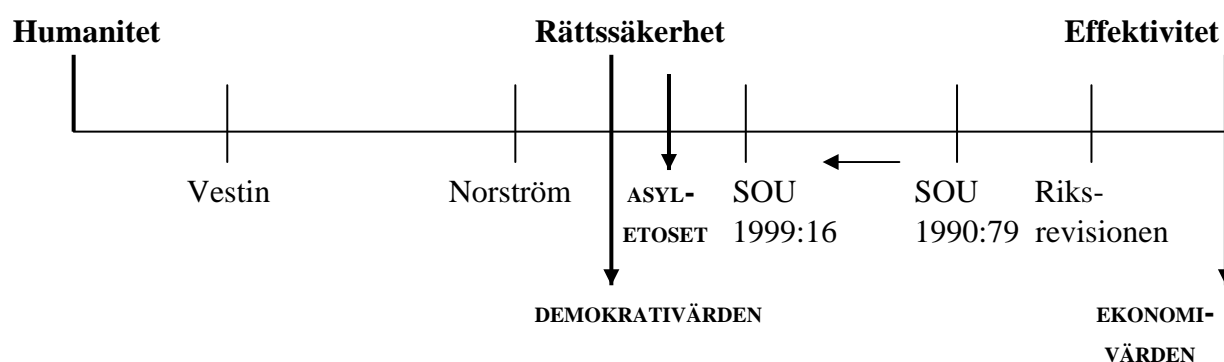
a) *Den medlemsstat som genom kriterierna fastställs som ansvarig för övertagande av flertalet familjemedlemmar skall ansvara för prövningen av alla familjemedlemmarnas asylansökningar.*

b) *I annat fall skall den medlemsstat som genom kriterierna fastställs som ansvarig för prövningen av den äldsta familjemedlemmens asylansökan ansvara för prövningen.*”

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=SV&numdoc=32003R0343&model=guichett,2004-12-09

9. Övergripande analys

9.1 Sammanfattning av den empiriska analysens resultat



Gemener = Illustrerar resultatet av den empiriska analysen

VERSALER = INDIKERAR DET TEORETISKA ASYLETOSET RELATERAT TILL DE EMPIRISKA RESULTATEN

På denna axel har humanitet och effektivitet framställts som två polära värden. Detta motiveras av de i uppsatsen genomförda empiriska analyserna, som visar att samtliga texters idéorientering följer ett visst mönster. De fokuserar antingen till viss del på alla tre dimensionerna (SOU 1999:16), eller på någon av kombinationerna rättssäkerhet-effektivitet eller humanitet-rättssäkerhet. Ingen av texterna har värdekombinationen effektivitet-humanitet. Detta motiverar att Sanna Vestin och Riksrevisionen befinner sig längst ifrån varandra på axeln. Längre ner följer ett resonemang kring asyltosets position på axeln.

Detta spektrum av idéer åskådliggör en tydlig sprängpunkt – aktörer tillskriver diametralt skilda värden åt byråkratiska metoder för att effektivisera administrativ verksamhet. Prejudikat och effektivisering genom schabloner ställs mot individualisering och noggrannhet.

9.1.1 Jämförande analys av de statliga utredningarna

Intressant är den förskjutning av värden som skett mellan de två statliga utredningar som kom 1990 respektive 1999 (utredningarna tillsattes 1989 respektive 1997) emot ett mer rättssäkerhetsorienterat perspektiv. Vad är det som gör att rättssäkerheten får en sådan framträdande roll i utredningen 1999 när den nio år tidigare framstår som i hög grad underordnad effektivitetsaspekten? Ett tänkbart svar skulle kunna vara att både antalet

asylsökande och deras härkomst förändrades under 1990-talet. Åren närmast innan 1989, då den första kommittén tillsattes, hade man noterat en ökning i strömmen av asylsökande och man bedömde att denna ökning skulle komma att fortsätta, varför effektivisering av asylprocessen blev viktig. Statistik från Migrationsverkets hemsida³ visar att Sverige 1985 mottog 14500 ansökningar om asyl, år 1987 var antalet 18100 och 1989 var man uppe i 30300 ansökningar. Under 1990-talets första år ökade mängden asylsökande stadigt med en topp 1992 då 84000 människor sökte asyl i Sverige. Denna ökning har ett starkt samband med kriget i f.d. Jugoslavien, men ett betydande antal kom också från Somalia och Irak.

Då man 1997 tillsatte NIPU-utredningen (Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden) hade man märkt resultatet av kriget på Balkan i form av rikliga flyktingströmmar. 1995 till 1997, åren innan tillsättningen av denna kommitté, minskade ärendeantalet per år till mellan 5800 och 9600, varefter kvantiteten återigen började stiga. Mellan 2000 och 2003 ökade antalet asylsökande till Sverige igen, från 16300 till 31350, fortfarande kom de flesta från f.d. Jugoslavien, men även från Ryssland, Irak, Somalia och Afghanistan har en mängd sökande ankommit varje år. Hur dessa siffror har påverkat de organisatoriska besluten är inte klart. Dock är det mycket troligt att den ökning av antalet sökande som ägde rum under slutet av 1980-talet hade betydelse när man beslutade att flytta ansvaret för överprövning av asylansökningar från regeringskansliet till en egen myndighet som bättre skulle kunna hantera en eventuell ytterligare ökning av asylärenden. Vad minskningen under mitten av 90-talet hade för betydelse för beslutet av utredningen om ersättande av Utlänningsnämnden är däremot svårare att se, då det handlade om en relativt kort period. Vad som istället gjorde att man började tänka i de banorna var förmodligen den totala ökningen som skett under 1990-talet, kritiken mot nämndens arbetssätt och dess alltför stora ärendebalanser.

9.1.2 Jämförande analys av *I väntan på asyl* och Riksrevisionens rapport 2004:24 *Snabbare asylprövning*

Eva Norström och Riksrevisionen framstår som verkliga motpoler i uppsatsens startfält av aktörer. Norström menar att resurstilldelningen är det verkliga problemet i processen. Uppfyllelsen av målet att ha en individuell prövning är inte möjlig som det ser ut nu – för detta skulle betydligt mer tid för varje ärende krävas. Det politiska etablissemangen borde tala klarspråk i frågan, menar Norström – det som sker idag är inte individuell prövning, utan prövning enligt schabloner utformade efter exempelvis nationalitet och etnisk tillhörighet. Problemet blir att detta inte sägs explicit. Om individuell prövning skall föreligga måste mer resurser tillföras så att inte handläggare och beslutsfattare behöver gå på knäna. Dessutom skriver Eva Norström i en reservation i SOU 1999:16 (där hon var förordnad expert i kommittén) följande: ”*Jag anser att det är viktigt att SIV får ökade anslag. Men inte bara för att anställa mer personal utan resurser skall satsas på metodutveckling och analys i relation till [...] den subjektiva dimensionen*”⁴ (s.636). Ökade resurser är alltså enligt Eva Norström behövligt av flera anledningar.

³ <http://www.migrationsverket.se/pdfiler/statistik/tabs2.pdf>, 2004-12-19

⁴ *Den subjektiva dimensionen* förklaras exempelvis innebära kulturella skillnader i narrativa- och lyssnartraditioner och problemet med ”färdigt lyssnade” (att förutsättningslöst lyssnade inte föreligger) i samband med asylutredningar.

Den delen av Riksrevisionens kritik som handlar om rättssäkerhet och politisk måluppfyllelse har inga större skillnader gentemot Eva Norströms resonemang. Däremot beträffande effektivitetsavsnittet i revisionens rapport är skillnaden slående och de två synsätten synes inkompatibla. Riksrevisionen menar att effektivisering är nödvändig, bland annat genom att kommunikationen mellan enheter som handhar prövningen kan bli snabbare. Förmodligen skulle Eva Norström retoriskt ha frågat sig – hur är detta tänkt? Det är inga andra än handläggare som ska kommunicera dokument eller skriva beslut. Om organisationen redan går på knäna, och om det är arbetstakten man kritiserar, hur ska då effektivisering kunna ske utan ökad resurstilldelning? Med Eva Norströms utgångspunkt är det tydligt att en hög kvalitet på handläggningen inte kan bibehållas kombinerat med dylika effektivitetskrav. I Eva Norströms anda blir kravet att Riksrevisionen i detta läge måste välja: utför man revision av den politiska måluppfyllelsen (en rättssäker *individuell* asylprövning), eller revision av ekonomi och effektivitet? Måne skulle dessa effektivitetskrav gå att kombinera med hantering av asylärenden – om processen skedde med ett ännu större inslag av schabloner än idag.

9.1.3 Asyletaset relaterat till dimensionerna

Slutligen skall anknytas till den teoretiska grunden. Metoden med de tre dimensionerna syftade till att kartlägga *idéer*. Teorin, asyletaset, ämnar koppla detta värdelandskap till asylprocessen så som den ser ut idag.

Asyletaset får sin position på värdeaxeln utifrån de genomförda analyserna. Där framgår att staten, dess revision och dess utredningsväsende, betonar effektivitetsvärdet i högre grad än den lagstiftning som reglerar asylprövningen. Asyletaset berör bara delvis ekonomivärdet och betonar istället sitt demokrativärde, den rättssäkra, korrekta processen. Riksrevisionen kritiserar Migrationsverkets handläggning för att vara alltför tidskrävande, men omvänt skulle man kunna betrakta tidsåtgången som ett tecken på att Migrationsverket prioriterar demokrativärdena och låter processen få kosta tid och pengar för att utredningar skall bli korrekta och beslut inte förhastat fattade. Detta skulle i sådant fall ligga i linje med asyletaset värdeavvägning.

Den humanitära dimensionen är inte nämnvärt närvarande i de lagar och riktlinjer som utgör asyletaset, vilket har kritiserats bland annat av riksdagens lagråd – de regler som gäller för uppehållstillstånd av humanitära skäl var alltför abstrakta för att fungera som vägledning för de domstolar som skall sköta överprövning i utlänningsärenden efter första januari 2006 (se bilagan för vidare resonemang kring detta). Denna kritik föranledde en utredning som resulterade i SOU 2004:74 *Utlänningslagen ur ett domstolsperspektiv*, som ger förslag på hur Utlänningslagen kan omformuleras och bli mer konkret på området. Denna bakläxa för otydlighet vid humanitära hänsyn ger vid handen att asyletaset positionerar sig närmre effektivitetsvärdet än både Eva Norström och Sanna Vestin på värdeaxeln – de båda författarna för ju en explicit diskussion om humanitära värden.

En del av syftet med uppsatsen var att med hjälp av en idéanalys finna ut hur aktörerna relaterar idémässigt till asyletaset. Här kan konstateras att Migrationsverket och de riktlinjer och lagar de arbetar efter (asyletaset), inte står alltför långt ifrån forskar- och frivilligorganisationsperspektivet i denna analys. De tre har fokus på demokrativärdet och rättssäkerhetsdimensionen gemensamt. De aktörer som ger uttryck för ett statligt perspektiv

betonar i högre utsträckning effektivitetsdimensionen. Detta går igen i Eva Norströms analys då hon menar att det inte är Migrationsverket som är det egentliga problemet i asylprocessen, utan det politiska etablissemanget. Avslutningsvis kan ur ett större samhällsligt perspektiv konstateras att det stora idémässiga glappet mellan frivillig-organisationernas humanitära perspektiv och de statliga effektivitetskraven till viss del torde balanseras upp av att asylstöset, värdeuttrycket för den befintliga processen, befinner sig mitt emellan dem på värdeaxeln.

9.2 Tänkbara framtida problemområden

9.2.1 Europeisk jämförelse – är en gemensam asylpolitik möjlig?

Framtida undersökningar skulle kunna anlägga ett komparativt perspektiv och jämföra den svenska asylprocessen med andra länders dito. Detta framstår som särskilt intressant inom EU då det idag genom Dublinförordningen antas att alla länder inom unionen har en likvärdig asylprocess. Beslutet förmodas bli samma oavsett i vilket land man söker. Med tanke på ett eventuellt förestående turkiskt EU-medlemskap väcks frågan – kommer en gemensam asylhantering verkligen att vara möjlig framöver? Statsmakten i Turkiet har visserligen på senare år arbetat hårt för att demokratisera och sekularisera det turkiska samhället, men fortfarande rapporteras om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Kvinnor och minoriteter, framförallt kurder, upplever inom vissa områden fortfarande diskriminering och förföljelse. Är det då rimligt att exempelvis kurder och kvinnor som hotas av hedersvåld och som flyr från andra länder utanför Europas gränser, och som passerar Turkiet på vägen till exempelvis Sverige eller Frankrike, ska kunna skickas tillbaka dit och tvingas söka asyl där, såsom stipulerar Dublinförordningen? Diskuterades frågan om en gemensam asylhantering tillräckligt under det EU-toppmöte där man avgjorde att Turkiet skall få inleda förhandlingar om medlemskap?

9.2.2 Blir en ny instans- och processordning mer rättssäker, effektiv och humanitär?

En annan fråga som väcks utifrån denna uppsats är naturligtvis vilket utfall förändringen till den nya instans- och processordningen kommer att få. En framtida undersökning skulle kunna undersöka och analysera konsekvenserna av det nya förfarandet. En möjlig infallsvinkel skulle kunna vara det organisatoriska perspektiv som tillämpas denna undersökning, där tyngdpunkten ligger på dimensionerna rättssäkerhet, effektivitet och humanitet. Ett annat intressant perspektiv skulle kunna vara asylsökandes eget – hur upplever de att processen fungerar?

9.2.3 De asylsökandes roll i asylprocessen

Då de rent organisatoriska faktorerna i problematiken kring asylprocessen i huvudsak kartlagts, finns en faktor kring vilken det återstår frågetecken att reda ut; frågan om huruvida diskrepansen mellan den svenska linjen och de asylsökandes egen uppfattning om vad asylskäl innebär ett större organisatoriskt problem än Utlänningsnämnden varit.

Gruppen asylsökande är mycket heterogen. Mycket schablonartat kan gruppen exempelvis innehålla allt ifrån skyddsbehövande (som de facto kommer att beviljas skydd enligt Genèvekonventionen), kriminella grupper som söker asyl för att under utredningstiden ha logi och kunna bedriva brottslighet, till familjer som kanske saknar asylskäl men som likt Karl-Oskar och Kristina från Duvemåla söker ett bättre liv i ett land med bättre omedelbara förutsättningar för framtiden än det egna hemlandet. En undersökning som resonerar kring den sökandes egen roll skulle på ett fruktbart sätt kunna komplettera den organisatoriska analys som genomförts i denna uppsats. Detta eftersom det uppenbarligen föreligger en diskrepans mellan de asylsökandes egen uppfattning om sina skäl för att *flytta till* Sverige, och Sveriges uppfattning om vad som utgör giltiga skäl. Här används begreppet ”flytta hit” istället för ”få skydd” eller ”få stanna” i Sverige, eftersom det många asylsökande till synes söker egentligen inte är regelrätt skydd i Genèvekonventionens bemärkelse, utan en möjlighet att flytta från fattiga förhållanden och en miljö ofta plågad av hög kriminalitet. Kanske är den förföljelse man åberopar av kriminell art och därför inte skyddsgrundande – svenska myndigheter bedömer i många fall att det egna landets rättsvårdande myndigheter kan erbjuda de asylsökande tillräckligt skydd emot sådan förföljelse.

Om Sveriges linje är en mycket hård tillämpning av Genèvekonventionen där konstaterade flyktingar, och endast dessa, ges rätten att bosätta sig landet, blir det självklart ett problem att en stor del av de asylsökande har en annan uppfattning om varför de vill flytta till Sverige. Detta får bland annat följden att avvisningsbeslut inte godtas. Många asylsökande inser inte, eller får inte hjälp av myndigheterna att inse, hur långt under den högt satta ribban just deras ärende och deras åberopade skäl befinner sig. Man överklagar således i hopp om att de svåra levnadsförhållandena i hemlandet skall beaktas – vilket i dagsläget normalt inte sker. Förhoppningar om ett positivt besked lever kvar även efter avslag på överklagan. Många asylsökande går under jorden i Sverige, vilket för det flesta inte innebär annat än en humanitär katastrof. Till och med efter att man verkställts till hemlandet hoppas människor att de svenska myndigheterna ska öppna ögonen för hur svårt deras liv är – man kanske återvänder till Sverige och lämnar in ännu en asylansökan. Denna får ofta ett snabbt avslag om inga nya asylskäl åberopas, men om de sökande inte direktavvisas kan en överklagan ändå ske och vid den tidpunkten har ärendet redan flera år på nacken med allt vad det innebär av förlorad utveckling för både barn och vuxna och stort psykiskt lidande i väntan. Denna diskrepansens problematik skulle vara intressant att titta på i framtida forskning.

Källförteckning

Böcker

Bergström, Göran och Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Norström, Eva, 2004. *I väntan på asyl*. Umeå: Boréa.

Statens offentliga utredningar 1990:79, *Utlänningsnämnd. Betänkande av asylprövningskommittén*. Stockholm: Graphic Systems.

Statens offentliga utredningar 1999:16. *Ökad rättssäkerhet i asylärenden: Slutbetänkande av kommittén om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU)*. Stockholm: Norstedts tryckeri AB.

UNHCR (Förenta Nationernas flyktingkommissarie), *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning*, Norstedts Juridik, Stockholm 1996

Vestin, Sanna, 2002. *Flyktingboken. Från Duvemåla till Fort Europa*. Stockholm: Ordfront.

Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan, 2003. *Utlänningslagen med kommentarer*. Sjunde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.

Webbsidor

Migrationsverket

www.migrationsverket.se, under *Frågor och svar - om migration*, 2004-12-07. För allmän info om asylprocessen, se *Vad händer i ett asylärende*

<http://www.migrationsverket.se/pdf/filer/statistik/tabs2.pdf> 2004-12-19

Riksrevisionen:

www.riksrevisionen.se/templates/Page.aspx?id=2022 2004-12-19

Etnologiska institutionen vid Lunds universitet:

<http://www.etn.lu.se/amnespre.htm>, 2004-12-04

EU:s webbportal på svenska

Utdrag ur Rådets förordning (EG) nr 343/2003, artikel 14:

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=SV&numdoc=32003R0343&model=guichett, 2004-12-09

Utlänningsnämnden:

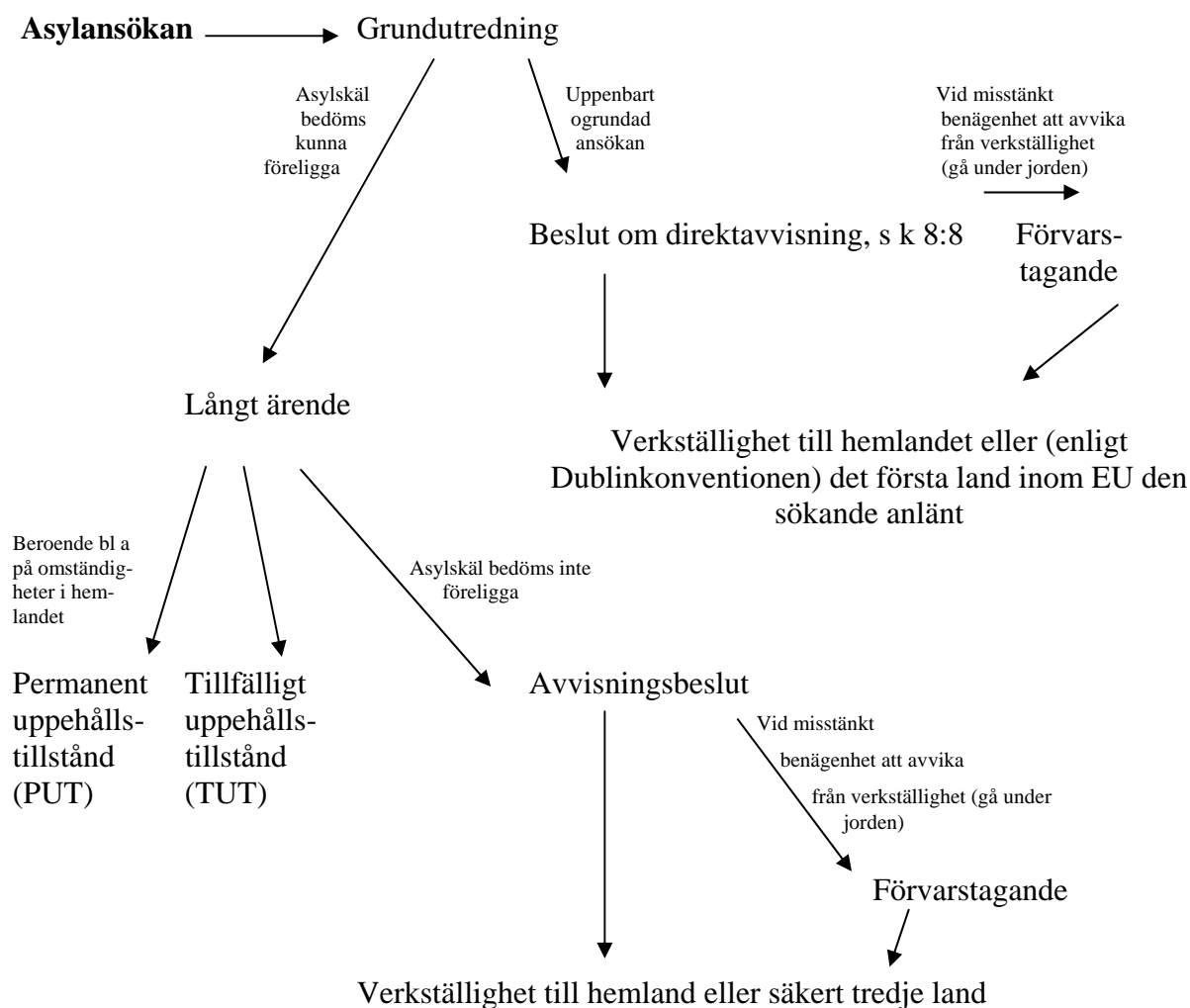
www.un.se under *Detta är UN*

Bilaga – Fakta om den svenska asylprocessen

För att öka förståelsen för innehållet i de texter som analyseras i denna uppsats finns i denna bilaga grundläggande fakta om den svenska asylprocessen. Enkelt uttryckt går den till på följande vis: Migrationsverket, som finns på flertalet orter i Sverige, handlägger asylärendet och fattar beslut i första instans⁵. Den asylsökande som får avslag på sin ansökan kan därefter godta beslutet och resa hem, eller överklaga. Idag är det Utlänningsnämnden som tar hand om överprövning⁶.

Nedan följer en illustration som syftar till att tydliggöra förfarandet:

1. Processen hos Migrationsverket



⁵ Se bland annat www.migrationsverket.se, *Vad händer i ett asylärende?*

⁶ Se Utlänningsnämndens hemsida www.un.se, *Detta är UN*

1.1 Förtydligande – olika typer av avvisningsbeslut

Migrationsverkets avvisningsbeslut:

Direktavvisning (8:8) Långt ärende

Migrationsverket kan verkställa avvisningen utan att invänta inhibitionsbeslut från UN vid ev. överklaganden, då man bedömt asylskälen som så pass obefintliga

Migrationsverket inväntar ev. överklagande innan avvisningen verkställs

2. Processen hos Utlänningsnämnden

Överklagan av Migrationsverkets avvisningsbeslut inkommer till Migrationsverket i tid (senast tre veckor efter det att beslutet meddelats den sökande)

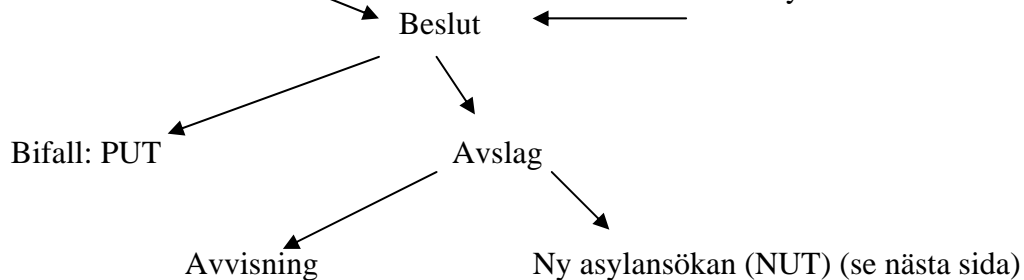
Migrationsverket omprövar sitt beslut men inhiberar oftast inte

Ärendet skickas till Utlänningsnämnden där det utreds och kompletteras med exempelvis undersökning av anförda tortyrskador – yttranden inhämtas från den klagande eller dess ombud. Förtur ges till ensamma barn, förvarstagna och direktavvisningar. Muntlig handläggning sker i regel inte.

I ärenden av enkel beskaffenhet fattas beslut av en ordförande ensam.

Vid mindre enkel beskaffenhet fattas beslut av ordförande och två ledamöter

Beslut av större principiell betydelse fattas i så kallad stor nämnd bestående av två ordförande (varav en är generaldirektören) samt fyra ledamöter



2.1 Ny ansökan

Ny ansökan finns som en ”säkerhetsventil” i asylprocessen och kan inges när avvisningsbeslut från antingen Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller regeringen föreligger och beslutet ännu inte verkställts. Icke tidigare prövade omständigheter är vad som beaktas i denna prövning, exempelvis förändrad situation i hemlandet – om krig utbrutit eller den egna etniska gruppens situation har förvärrats. Utlänningsnämnden får in de nya ansökningarna och beslutar om inhibition (inställd verkställighet av avvisningsbeslut) i de ärenden där det antingen finns möjlighet att nya omständigheter efter avslutad prövning kommer att visa sig föreligga, eller i de ärenden då något är oklart. I slutänden bifalls några få procent av de nya ansökningarna – år 2003 bifölls 11%, 2002 16% och 2001 19%. Minskningen menar man beror på förändrade omvärldsförhållanden, framförallt en förbättrad situation på Balkan.

Samtliga inkomna nya ansökningar prövas i en ordinarie process, med den skillnaden att i de fall där Utlänningsnämnden valt att inte inhibera kan den aktuella sökanden ha verkställts till sitt hemland under det att ansökan prövas. I de fall då uppehållstillstånd medges efter en Ny ansökan är det ofta av humanitära skäl – de sökande som har asylskäl har i de flesta fall fångats upp av den ordinarie asylprocessen, alltså hos Migrationsverket eller Utlänningsnämnden.⁷

Ny ansökan skall ej förväxlas med Ny ansökan om asyl, som kan inges då den asylsökande fått ett avvisningsbeslut, lämnat landet och därefter återkommer för att på nytt ansöka om asyl. Då börjar processen hos Migrationsverket om från början igen.

3. Ny instans- och processordning i Utlänningsärenden

Sedan första januari 1992 är det som ovan nämnt Utlänningsnämnden på Drottninggatan i Stockholm som är andra och sista instans i prövningen av asylärenden. Överprövning av utlänningsärenden är dock ett omdiskuterat kapitel. I denna uppsats analyseras två utredningar som skrivits i samband med utveckling av detta förfarande. Den första, 1990:79, skrevs då regeringen ännu hade ansvaret för överprövning i utlänningsärenden. Regeringskansliet skulle avlastas från detta, och kommittén förordade då, som ovan nämnt, inrättandet av en besvärsnämnd. Utlänningsnämnden kom sedermera att kritiserats för långa väntetider, alltför stora ärendebalanser och ett slutet förfarande med bristande redovisning av bevisvärdering och beslutsmotiveringar. Initiativ togs och en kommitté tillsattes för att utreda en annan lösning på överprövning av utlänningsärenden. Dess betänkande SOU 1999:16, *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*, förordar en domstolslösning med ett muntligt tvåpartsförfarande. Efter denna utredning, vars idéspektrum analyserats i denna uppsats, har frågan varit föremål för ytterligare utredning flertalet gånger. Själva förslaget har inte ifrågasatts, men man har bland annat måst utreda mer exakt vilka domstolar som skulle härbärgera förfarandet (Ds 2000:45 *En specialdomstol för asylärenden*) samt hur utlänningslagen och särskilt då de humanitära skälen kan konkretiseras så att domstolarna kan få tillräcklig vägledning (SOU 2004:74 *Utlänningslagen ur ett domstolsperspektiv*).

Riksdagen biföll den 30 november 2001 motioner om Utlänningsnämndens avskaffande, man uppdrog åt regeringen att återkomma med förslag på hur detta skall genomföras, ett s k

⁷ Se Utlänningsnämndens hemsida www.un.se, Detta är UN

tillkännagivande. För närvarande gäller att nämndens verksamhet skall upphöra den 31 december 2005 och överprövning av Migrationsverkets beslut skall från första januari 2006 äga rum i Stockholms, Skånes och Göteborgs länsrätter med Kammarrätten i Stockholm som sista instans. I domstolarna skall den som fattats Migrationsverkets beslut stå som motpart till den asylsökande och dennes ombud.⁸

Även hos Migrationsverket, som genomför asylutredningarna och fattar beslut i första instans, finns nu nya arbetsmetoder som skall medföra ökad rättssäkerhet och tillämpas av samtliga enheter före den första juli 2005. Det juridiska ombudet skall få en viktigare roll i inledningen av asylprocessen för att säkerställa att alla omständigheter som den asylsökande vill åberopa kommer fram redan på ett tidigt stadium. Vidare skall beslutsfattare i högre grad närvara vid den muntliga handläggningen, och handläggare med särskild kompetens att utreda barn skall finnas på samtliga Migrationsverkets enheter där asylutredningar utföres. Man skall också i hög grad säkerställa kvaliteten på de externa tolknings- och översättningsuppdrag som Migrationsverket anlitar i sin verksamhet.⁹

⁸ Från UD:s hemsida: <http://www.regeringen.se/sb/d/2674/a/14633;jsessionid=a8VKO8F2suOd> , 2004-11-30

⁹ Ibid