



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Nena Milovanovic

Migrationsdomstolarnas utredningsansvar med fokus på landinformation i asylärenden

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Sverker Jönsson

Termin: HT 2014

SUMMARY	3
SAMMANFATTNING	4
FÖRKORTNINGAR	FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.
1. INLEDNING	6
1.1 Syfte och frågeställning	7
1.2 Metod och material	7
1.3 Avgränsning.....	8
1.4 Disposition.....	9
2. OFFICIALPRINCIPEN	10
3. ASYLPROCESSEN	13
4. LANDINFORMATION	16
4.1 Allmänt om landinformation	16
4.2 Informationskällor	17
4.2.1 Utlandsmyndigheterna	17
4.2.2 Frivilligorganisationer	17
4.2.3 FN:s flyktingkommissarie (UNHCR)	18
4.2.4 Internet	19
4.2.5 Resor för faktainsamling.....	19
4.2.6 EURASIL	19
4.3 Lifos	20
5. MIGRATIONSDOMSTOLENS UTREDNINGSANSVAR BETRÄFFANDE LANDINFORMATION	22
5.1 Allmänt om MID:s utredningsansvar	22
5.2 Behandling av landinformation i MID	25
5.2.1 Olika system för hantering av landinformation i MID	26
5.2.1.1 MID i Stockholm.....	26
5.2.1.2 MID i Göteborg	26
5.2.1.3 MID i Malmö	27
5.2.2 Hur landinformation återges i domar?.....	27
5.2.2.1 MID i Stockholm.....	27
5.2.2.2 MID i Göteborg	28
6. ANALYS	30

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	34
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING.....	36
BILAGA 1	37

Summary

The right of asylum is one of the fundamental human rights which guarantees that a person who seeks asylum will have his or hers status as a refugee, tried with some guarantees. Decisions made in an asylum case are of great importance for the individual and wrong decisions can lead to serious violations of the individual's human rights. Within the asylum law is a fundamental principle which states that the individual who is seeking asylum will make his or hers need of international protection probable. Despite that, the migration authorities have an expanded obligation to investigate asylum cases because of the presence of the greater need for protection in those cases. Decisions made in asylum cases are based on all materials that have occurred in the case which in most cases consists of the story told by the person who seeks asylum. To be able to decide how much reliability the asylum seekers story has, the story is compared with the country information and other known data. Application with the exact data and country information seem to be what in the end decides how the case will turn out. This is of great importance for the procedures in the migration court which based on the rules of leave to appeal to the migration court of appeal that is the last instance in the asylum process.

This essay aims to with help of a legal dogmatic method investigate how far a migration courts obligation to investigate goes when it comes to country information in asylum cases. The obligation to investigate can be found in section 8 of the Administrative Procedure Act (1971:291, FPL) which states that every case should be as investigated as its nature requires. After an explanation of the meaning of the *ex officio* inquiry principle (“*officialprincipen*”) there will be a short presentation in this essay on the asylum process in Sweden. After that the focus will be on the importance of country information in the asylum process and specifically on the migration courts obligation to investigate. The different sources of information that created country information will be reviewed. Further on in the essay will be presented the different systems in which the migration courts has organized to be able to retain the knowledge that judges has developed in order to increase their special competence on the conditions in the specific countries. In order to give a clear image of how the migration court treat country information in a specific case, the essay will end with analyzing a number of decisions made in asylum cases in the migration court that can be found in SOU 2009:56.

This essay shows that the migrations courts obligation to investigate when it comes to country information are very rarely acknowledged in both the doctrine and case-law despite its great importance in the asylum process. The *ex officio* inquiry principle is a general right foundation and according to praxis it cannot be limited with the litigant's obligation to investigate. The courts almost never use the possibilities they have to consult an expert when it comes to country information. Instead they are content with the materials presented by the litigants in the case. To sum it all up it can be stated that the migration courts has not reached the wanted level of special competence when it comes to country information. But the problem has been noticed both in the doctrine and the legislative history and different measures are taken so that changes can be made.

Sammanfattning

Rätten till asyl utgör en av de grundläggande mänskliga rättigheterna och den garanterar att en asylsökande ska få frågan om sin flyktingstatus prövad i ett förfarande med visa garantier. Beslut i asylärenden är av stor betydelse för den enskildes liv och felaktiga beslut kan medföra allvarliga kränkningar av den enskildes mänskliga rättigheter. Inom asylrätten gäller som grundläggande princip att den asylsökande ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Trots det har migrationsmyndigheterna ett utvidgat utredningsansvar i asylärenden på grund av förekomsten av starka skyddsintressen i sådana ärenden. Beslut i asylärenden fattas utifrån samtligt material som förekommit i målet vilket i de flesta fall består av den asylsökandes berättelse. För att kunna bedöma sökandes trovärdighet jämförs sökandes berättelse i nästa led med landinformation och övrigt allmänt kända uppgifter. Tillämpning av exakt och aktuell landinformation framstår som avgörande för målets utgång. Detta är av speciell vikt för förfaranden i migrationsdomstolen som på grund av reglerna om prövningstillstånd i migrationsöverdomstolen brukar vara den sista instansen i asylprocessen.

Denna uppsats syftar till att med hjälp av rättsdogmatisk metod utreda hur långt migrationsdomstols utredningsansvar gällande landinformation sträcker sig i asylmål. För Migrationsdomstolen är utredningsansvar lagstadgat i 8 § FPL och innebär att varje ärende ska vara utrett så som dess beskaffenhet kräver. Efter en redogörelse om officialprincipens innebörd görs en kort presentation i uppsatsen om asylprocessens gång i Sverige. Därefter övergår uppsatsens fokus till landinformationens betydelse i asylprocessen med tyngdpunkten på migrationsdomstolens utredningsansvar. De olika informationskällor som ligger till grund för skapandet av landinformation tas upp. I uppsatsen presenteras vidare de olika system inom vilka migrationsdomstolarna har organiserat sig för att på bästa sätt tillvarata den kunskap som domare efter hand tillägnat sig i syfte att höja sin specialkompetens på förhållandena i de aktuella länderna. För att kunna få en klarare bild av på vilket sätt migrationsdomstolen behandlar landinformation i ett konkret fall presenteras avslutningsvis en analys av ett större antal av migrationsdomstolens beslut i asylärende som är gjord inom SOU 2009:56.

Arbetet visar att migrationsdomstolarnas utredningsansvar beträffande landinformation väldigt sällan uppmärksammas både i doktrinen och rättspraxis trots dess stora betydelse i asylprocessen. Officialprincipen är en allmänrättslig grundsats och enligt rättspraxis får den inte begränsas med parternas utredningsansvar. Domstolarna använder dock nästan aldrig sina möjligheter till att tillkalla sakkunnig när det gäller landinformation utan nöjer sig med materialet som har presenterats av parterna i målet. Sammanfattningsvis kan det konstateras att migrationsdomstolarna ännu inte uppnått önskad nivå av specialkompetens gällande landinformation men problemet har uppmärksammats både i doktrinen och förarbetena och olika åtgärder vidtas för att önskade förändringar ska åstadkommas.

Förkortningar

ESV	Ekonomistyrningsverket
EURASIL	European network of asylum specialists
EU	Europeiska Unionen
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Kap.	Kapitel
Lifos	Migrationsverkets landinformationssystem
MID	Migrationsdomstolen
MIV	Migrationsverket
MiOD	Migrationsöverdomstolen
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
RF	Regeringsformen
OSS	Samväldet bestående av de tidigare sovjetrepublikerna
UD	Utrikesdepartementet
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)
UtlF	Utlänningsförordning (2006:97)

1. Inledning

Beslut i asylärenden är av stor betydelse för den enskildes liv och felaktiga beslut kan medföra allvarliga kränkningar av den enskildes mänskliga rättigheter. År 2006 gjordes en viktig förändring av instansordningen i utlänningsärenden i svensk rätt. Asylprocessen är sedan dess organiserad som en tvåpartsprocess vilket innebär att Migrationsverkets beslut får överklagas till migrationsdomstol samt till migrationsöverdomstol om krav för beviljande av prövningstillstånd är uppfyllda. Syftet med införandet av tvåpartsprocessen i utlänningsärenden var att öka effektiviteten, öppenheten och rättssäkerheten i migrationsmålen.¹

I samband med införandet av tvåpartsprocessen lyfte regeringen upp vikten av landinformation i asylprocessen. Detta för att kännedom om förhållandena i andra länder är av avgörande betydelse för utgången i asylmål. Det är därför av särskild betydelse att varje instans i den nya processordningen besitter nödvändig kunskap om vederbörande länder för att kunna fatta materiellt riktiga beslut.² För förvaltningsdomstolarna omfattas denna skyldighet av reglerna om domstolens utredningsansvar. Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar regleras i 8 § FPL och innebär att rätten ska se till att målet blir utrett så som dess beskaffenhet kräver. Vad detta egentligen betyder gällande landinformation är ytterst oklart. I flera rapporter som gjorts i syfte att utvärdera den nya UtlL bemärktes asylprocessen i Sverige som rättssäker och human. Till skillnad från vissa andra EU-länder så som Grekland och Italien får Sverige sällan kritik på grund av bristerna i asylprocessen. En av bristerna som dock påpekas i samtliga rapporter är domstolarnas hantering av landinformation i asylmål.³

¹ Prop. 2004/05:170 s. 105.

² Ibid. s. 135.

³ Lysen Annika, ESV:s rapport *Kartläggning av asylverksamheten i termer av verksamhetslogik*, år 2008, s. 23 f.

Stern Rebecca, *Ny utlänningslag under lupp*, Röda Korset, år 2008, s. 131 f.

Feijen Liv, Frennmark Emilia, *Kvalitet i svensk asylprövning*, UNHCR Stockholm, år 2011, s. 199 ff.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syfte med denna uppsats är att undersöka hur långt MID:s utredningsansvar sträcker sig beträffande landinformation i asylärenden. De frågeställningar som ska besvaras i uppsatsen är:

- Vad är syftet med landinformation i asylärenden?
- På vilket sätt påverkar tvåpartsprocessen MID:s utredningsansvar gällande landinformation i asylärenden?
- På vilket sätt behandlas landinformation av MID?
- Finns det några brister och problem med tillämpningen av officialprincipen i MID gällande landinformation?

1.2 Metod och material

För att utreda frågeställningarna närmare har jag använt mig av rättsdogmatisk metod med inslag av ett kritisk och rättsutvecklande perspektiv. En rättsdogmatisk analys innebär att de olika elementen i rättskällevärdet analyseras så att slutresultatet får antas spegla hur rättsregeln skall uppfattas i ett visst konkret sammanhang. Enligt rättskällevärdet ska de juridiska källorna beaktas enligt en hierarki. Relevanta källor som lämpar sig till frågeställningar är lagstiftning, lagförarbeten, rättspraxis och juridisk doktrin.⁴ På uppsatsen anläggs även en analytisk rättsvetenskaplig metod vilket innebär att jag med stöd av den hierarkiska rättskälleuppfattningen studerar lag, förarbeten, rättspraxis samt doktrin för att i den inledande delen av uppsatsen kunna fastställa huvudregler, undantagsregler och allmänna rättsprinciper gällande domstolarnas utredningsansvar.⁵ von Essen är en av få författare som skrivit om utredningsskyldigheten i förvaltningsdomstolarna och därför utgör hans artikel en utgångspunkt för problematiken vid sidan av förarbetena. Även Petréns artikel och flera rättsfall används för att bemöta von Essens ståndpunkt i frågan.

Frågan om MID:s utredningsansvar beträffande landinformation har dock sällan betraktats i förarbetena till UtIL, med undantag för SOU 2009:56. Denna har

⁴ Mauro Zamboni & Korling Fredric, *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, år 2013, s. 21 ff.

⁵ *Ibid.* s. 423.

därför utgjort grunden för arbetets utformning på det migrationsrättsliga området. En analys av ett antal av MID:s beslut som är framställd i SOU 2009:56 tjänar som bra exempel på hur landinformation återges i MID:s domar. Vad gäller doktrinen är Diesens bok om prövning av migrationsärenden den enda som betraktar frågan om MID:s utredningsansvar beträffande landinformation och denna bok har använts i stor omfattning vid besvarandet av uppsatsens frågeställningar.

Processen i migrations- och utlänningsärenden i Sverige har förändrats under 2000-talet med syfte att få ett mer rättssäkert förfarande i denna typ av mål. På uppsatsen anläggs därför ett kritiskt och rättsutvecklande perspektiv för att undersöka hur tvåpartsprocessens införande påverkar MID:s utredningsansvar beträffande landinformation. I detta syfte har bredvid förarbetena till UtlL även rapporter från UNHCR och Röda Korset använts trots deras begränsade värde i förhållande till de etablerade rättskällorna.

1.3 Avgränsning

Uppsatsens fokus kommer att ligga på MID:s utredningsansvar beträffande landinformation i asylärenden. Uppsatsen ska inte omfatta de olika asylgrunderna eller någon diskussion om de materiella reglerna som ställer krav som måste uppfyllas för att en asylansökan ska beviljas. Materiella regler för utredning i utlänningsmål finner man främst i UtlL och UtlF men dessa ska på grund av arbetets syfte lämnas utan avseende. Rätten till asyl är en internationellt erkänd rättighet och asyلفörfarandet styrs av många olika internationella regler och EU-regler. Dessa kommer dock inte djupare beaktas på grund av arbetets begränsade omfattning förutom de grundläggande artiklar i Skyddsgrundsdirektivet och Asylprocedurdirektivet som direkt reglerar domstolarnas utredningsansvar gällande landinformation. Genèvekonventionen utgör också ett viktigt dokument inom asylrätten men denna används i detta arbete endast för att definiera begreppet flykting.

För att kunna utröna hur långt MID:s utredningsansvar gällande landinformation sträcker sig i asylmål har jag analyserat några rättsfall från MiÖD. Analysen

kommer dock endast att omfatta de delar av rättsfall som är relaterade till frågan om hur MID behandlar frågan om landinformation i sina avgöranden. Relevanta rättsfall från EU-domstolens rättspraxis ska på grund av arbetets omfång lämnas utan avseende.

1.4 Disposition

Efter det inledande avsnittet följer det andra kapitlet som syftar till att ge läsaren en kort introduktion till officialprincipen som är ett av de två centrala begreppen i uppsatsen. Det tredje kapitlet ger läsaren en överblick över asylprocessen i Sverige. Därefter, i det fjärde kapitlet, behandlas det andra centrala begreppet i uppsatsen, nämligen landinformation. Den deskriptiva delen av uppsatsen avslutas med att MID:s utredningsansvar beträffande landinformation behandlas. Slutligen följer en analys av den deskriptiva delen av uppsatsen.

2. Officialprincipen

En av de vägledande principerna vid handläggning av mål i förvaltningsdomstolarna är officialprincipen. Principen stadgas i 8§ FPL och innebär att varje mål ska bli utrett så som dess beskaffenhet kräver.⁶ Domstolen ska genom frågor och påpekanden verka för att parterna avhjälper eventuella brister i sina framställningar. Vidare ska enligt paragrafen domstolen anvisa parterna om hur utredningen bör kompletteras samt avvisa överflödigt utredning.⁷ Regeln fastställer en ansvarsfördelning gällande utredningen mellan parterna och domstolen.⁸ Enligt förarbetena ligger huvudansvaret för utredningen i målet på domstolen. Detta betyder dock inte att det endast är domstolen som ska ombesörja utredningen utan det är parterna i målet som bär förstahandsansvar för utredningen och följaktligen ankommer det på parterna själva att ta fram utredningen i målet.⁹

Att målet ska bli utrett så som dess beskaffenhet kräver innebär inte att domstolen måste utreda varje förhållande fullt ut. Officialprincipen innebär en plikt för förvaltningsdomstolen att se till att utredningen är fullständig. Det övergripande syftet med utredningsansvaret är att tillförsäkra ett riktigt beslut. Detta innebär att förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet omfattar alla åtgärder som är behövliga för att åstadkomma ett beslutsunderlag som är tillräckligt för ett materiellt riktigt beslut.¹⁰ Vad som krävs är att målet är så pass utrett att det kan avgöras på ett godtagbart sätt.¹¹

Bestämmelsen om officialprincipen är väldigt allmänt hållen och detta för att förvaltningsdomstolen handlägger väldigt många olika måltyper. En precisering av hur långt utredningsskyldigheten sträcker sig i varje måltyp är i det närmaste en omöjlig uppgift. Utredningsskyldighetens räckvidd avgörs från fall till fall beroende på vilken måltyp det handlar om samt av de konkreta omständigheterna

⁶ Marcusson, Lena, *Offentlighetsprinciper*, upplaga 2, Iustus Förlag, Uppsala 2012, s. 199 f.

⁷ Prop. 2012/13:45 s. 112.

⁸ von Essen Ulrik, *Förvaltningsdomstols utredningsansvar*, s. 29, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 2012, s. 29–62.

⁹ Prop. 1971:30 s. 530; Marcusson, s. 200.

¹⁰ Ds 2010:17 s. 138 f; Ibid. s. 201.

¹¹ von Essen, s. 32; Ibid. s. 222.

i varje enskilt fall.¹² Det finns emellertid vissa övergripande regler som talar om i vilka fall domstolens utredningsansvar ska sträcka sig längre eller kortare. Dels handlar det om målets materiella karaktär, de bestämmelser som finns i den materiella lagstiftningen om enskildas och det allmännas intressen, dels om partsförhållandena i målet.¹³

Hur långtgående domstolens utredningsansvar kan vara beror i första hand på tyngden av det allmännas respektive de enskildas intressen i det konkreta fallet. Det kan utläsas ur förarbetena att ansvaret sträcker sig längre när det är en myndighet som tar initiativet till ett ingripande mot en enskild än när det är en enskild sökande som anhängiggör ett ärende.¹⁴ Avser målet ett gynnade förvaltningsbeslut, ställs högre krav på parten som vill åstadkomma ett förmånligt beslut för sig. Parten måste medverka vid utredningen i högre grad genom att lägga fram allt behövligt material för att förmånen ska erhållas. Gäller målet ett betungande beslut för den enskilde läggs dock en större utredningsplikt på förvaltningsdomstolen.¹⁵

En annan faktor som förutom målets karaktär påverkar omfattningen av domstolens utredningsansvar är partsförhållandena i målet. När det gäller flerpartsmål, där fler än en enskild part involveras är domstolens utredningsansvar av begränsad karaktär. Detta för att domstolen måste framträdja objektivt och opartiskt gentemot båda parterna i målet och utredningen som kan vara till fördel för den ena parten i målet är såklart till nackdel för den andra parten.¹⁶ I detta sammanhang uttalade Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1992 not.70 där båda parterna företrädades av ombud att det varken var erforderligt eller lämpligt att domstolen initierade sökanden att överväga en ändring av talan. I förvaltningsprocessen är dock partsställningen vanligtvis sådan att en enskild står mot offentlig part.¹⁷ HFD har i detta sammanhang uttalat i RÅ 2006 ref. 46 att när

¹² Prop. 1971:30 s. 529; Ds 2010:17 s. 141 ff.

¹³ Ibid. s. 530; Marcusson, s. 203.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Petré Gustaf, *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, s.158 f, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 1977.

¹⁶ Prop. 2012/13:45, s. 114 f.

¹⁷ Von Essen, s. 41.

styrkeförhållandet mellan parterna är så ojämnt så att det är den enskilde som i målet står gentemot det allmänna åvilar det domstolen ett större utredningsansvar.

Mot bakgrund av det som anförts ovan måste dock påpekas att det inte är lätt att göra en tydlig gradering av olika måls betydelse. Vid rangordning av olika måltyper i detta sammanhang måste domstolen utgå från omständigheterna i varje konkret fall och göra en samlad bedömning av hur långt utredningsansvaret ska sträcka sig.¹⁸

¹⁸ Ibid. s. 39; Marcusson, s. 221.

3. Asylprocessen

Eftersom varje asylmål börjar med en asylansökan till MIV tänkte jag redogöra för asylprocessens gång samt för de grundläggande reglerna och principerna som utgör ramen för beslutsfattande inom asylrätten.

Med asyl avses enligt 1 kap. 3 § UtlL ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting. Begreppet flykting definieras vidare i kap. 4 UtlL och är utformat i enlighet med Artikel 1 (A) 2 Genevekonventionen¹⁹. Med flykting avses en person som på grund av fruktan för förföljelse med anledning av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför sitt hemland och inte kan räkna med hemlandets skydd.²⁰ Enligt 5 kap. 1 § UtlL har en flykting rätt att ansöka om uppehållstillstånd i Sverige.

I Asylprocedurdirektivets kapitel II redogörs det för grundläggande principer och garantier för asyلفörfarande. Enligt artikel 8.2 (a) ska varje asylansökan prövas individuellt, objektivt och opartiskt. Dessa krav uppfylls i svensk lagstiftning dels genom 1 kap. 9 § RF där allas likhet inför lagen stadgas, dels genom bestämmelserna i FL och FPL om bland annat officialprincipen, serviceskyldighet, muntlighetsprincipen och så vidare.²¹

Med införandet av den nya utlänningslagen som trädde i kraft år 2006 genomfördes den största reformen i modern tid, inom migrationsområdet. Syftet med reformen var att åstadkomma en mer öppen asylprocess, med ökade möjligheter till muntlig förhandling och insyn i processen samt att överprövningen sker i en tvåpartsprocess i domstol. Detta för att asylprocessen ska få en större tilltro och ge den asylsökande en garanti till rättskydd.²²

¹⁹ FN:s flyktingkonvention från 1951.

²⁰ Prop. 2009/10:31 s. 99; Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, nionde upplagan, Norstedts Juridik AB, år 2010, s. 47.

²¹ Prop. 2009/10:31 s. 92; Ibid. s. 48.

²² Prop. 2004/05:170 s. 105; Ibid. s. 29.

Varje asylförfarande inleds med en asylansökan som enligt 4 kap. 20 § UtlF ges in personligen till MIV.²³ Efter det ska den asylsökande upplysas om asylförfarandet samt om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet.²⁴ För att MIV ska kunna göra en fullständig prövning krävs det att alla relevanta omständigheter i det konkreta fallet läggs fram i första instans. Detta enligt den nya instans- och processordningen där tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden ska ligga i första instans. Därför är det en av den asylsökandes viktigaste skyldigheter att lägga fram alla behövliga fakta samt all bevisning som talar för att hans asylansökan är berättigad.²⁵

Som huvudregel och som en internationellt accepterad princip i asylrätten gäller att det är den asylsökande som måste göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Asylärenden är enligt sin karaktär dels ett ansökningsärende, dels ett ärende med starka skyddsintressen. Detta leder till att det inte enbart är den asylsökande som ska ombesörja utredningen utan det ankommer en utvidgad utredningsskyldighet även för MIV. Hur långt MIV:s utredningsansvar kommer att sträcka sig beror i slutändan på ärendets beskaffenhet. Det är av stor vikt att beslutande myndighet får ett så fullständigt underlag som möjlig för sitt beslut. Detta för att den sökande kan missa en verklig överprövning om inte alla omständigheter prövas i första instans.²⁶

Beslut om uppehållstillstånd meddelas enligt 5 kap. 20§ UtlL av MIV och enligt 13 kap. 10 § UtlL måste det alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. För att ett beslut ska vara materiellt riktigt krävs att det grundas på ett tillfredställande beslutsunderlag. På grund av asylärendets karaktär och den speciella situation i vilken den asylsökande befinner sig i utgörs beslutsunderlag oftast endast av den asylsökandes muntliga utsaga. För att kunna göra en trovärdighetsbedömning av den asylsökandes muntliga utsaga jämförs den med landinformation. Om den muntliga utsagan inte stämmer överens med den

²³ Prop. 2009/10:31 s. 173 f.

²⁴ 4 § FL (om myndigheternas serviceskyldighet) och 2a § Förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande.

²⁵ Diesen, Christian, m.fl. *Prövning av migrationsärenden, bevis 8*, Upplaga 2, Elanders Sverige AB, Vällingby 2012, s. 95.

²⁶ Prop. 2004/05:170 s. 153 ff.

landinformation som MIV har tillgång till så kommer MIV att fatta beslut om avslag på ansökan.²⁷

MIV:s beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd får överklagas av den asylsökande till MID enligt 14 kap. 3 § UtIL. Tidigare har MIV:s beslut överklagats till Utlänningsnämnden. Med den nya utlänningslagen ersätts prövningen i Utlänningsnämnden av en domstolsprövning i fyra MID som är knutna till Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborg, Luleå och Malmö.²⁸ Tvåpartsprocessen innebär att den asylsökande och MIV träffas som två parter i domstolen. På detta vis har den sökande möjligheten att bemöta MIV:s bedömning av grunderna för ett avvisningsbeslut. En muntlig process skapar vidare bättre möjligheter för bedömningen av sökandes trovärdighet och bidrar till att reda ut missförstånd i olika avseenden. En viktig förutsättning för en rättssäker överprövning, vilket lyftes fram i förarbetena, är att det finns tillräcklig med landinformation och kompetens på domstolens sida.²⁹

Högsta instans i asylärende är MiÖD som är knuten till Kammarrätten i Stockholm. Vid överklagande till MiÖD krävs prövningstillstånd. Prövningstillstånd får meddelas endast som prejudikatdispens och extraordinär dispens.³⁰

²⁷ Prop. 2009/10:31 s. 76; Wikrén, s. 324.

²⁸ Diesen m.fl, s. 19; Ibid. s. 29, s.589.

²⁹ Prop.2004/05:170 s. 105 ff; Ibid. s. 595 ff.

³⁰ Diesen, m.fl. s.19.

4. Landinformation

4.1 Allmänt om landinformation

Med landinformation avses sådan information om förhållandena i andra länder som behövs för bedömning av en asylansökan. UtIL har inga speciella regler som direkt reglerar behandling av sådan landinformation.

Enligt artikel 8.2 (b) och artikel 8.3 Asylprocedurdirektivet³¹ ska den beslutande myndigheten respektive domstolen vid bedömning av asylansökan ha tillgång till exakt och aktuell landinformation som ska inhämtas från olika källor. Vidare framgår av artikel 4.3 a i Skyddsgrundsdirektivet³² att landinformation ska beaktas inom ramen för den individuella prövning som ska göras av en ansökan om internationella skydd.³³ Domstolens tillgång till landinformationen kan ske genom beslutande myndighet, den enskilde eller på annat sätt.³⁴ Kännedom om förhållandena i vederbörande land är av avgörande betydelse för bedömning och utgång i ett asylärende. Här omfattas bland annat kännedom om de politiska förhållandena i landet, om det pågår en väpnad konflikt, om tillhörighet till en viss politisk eller etnisk grupp kan leda till förföljelse från regimen eller andra grupper i samhället, vilken ställning de homosexuella i landet har och så vidare.³⁵

I asylärenden handlar utredningsskyldigheten främst om att utreda förhållandena i andra länder. Beroende på vilken asylgrund som aktualiseras i ärendet krävs tillgång till mer specifik landinformation som kan underlätta bedömningen av den asylsökandes trovärdighet. En av de viktigaste principerna i asyrrätten är att varje asylansökan ska prövas individuellt. Därför måste det alltid göras en individuell bedömning av hur sökandes utsaga stämmer överens med känd landinformation. Vissa omständigheter gällande förhållanden i asylsökandens hemland kan vara

³¹ Rådets direktiv 2005/85/EG.

³² Rådets direktiv 2004/83/EG.

³³ SOU 2009:56 s. 44.

³⁴ SOU 2006:61 s. 73.

³⁵ SOU 2004:74 s. 322.

svåra att utreda och i dessa fall ankommer det på beslutande myndigheten att utröna dessa förhållanden samt hur dessa förhåller sig till asylsökanden.³⁶ För en riktig bedömning av trovärdigheten krävs också faktakunskaper om landet men även kunskap om hur man ingår äktenskap, vem som får ansvar för barnen om föräldrarna avlider och så vidare.³⁷

4.2 Informationskällor

Enligt Asylprocedurdirektivet ska beslutande myndighet ha tillgång till exakt och relevant landinformation från olika källor. Vilka aktörer som medverkar i insamling av landinformation ska redovisas i följande avsnitt.

4.2.1 Utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheterna sammanställer regelbundet olika rapporter om de politiska förhållandena i de länder de har att bevaka. Dessa rapporter är i första hand avsedda för utrikesförvaltningens allmänna behov av kännedom om förhållandena i olika länder. På grund av sitt ursprungliga ändamål är dessa rapporter inte alltid tillräckliga som kunskapskälla i asylprövning. På Utrikesdepartementets hemsida offentliggörs vidare varje år rapporter om de mänskliga rättigheterna i världens länder som är sammanställda av UD.³⁸ MIV och MID kan även skicka en direkt förfrågan om kontroll av uppgifter som en asylsökande har lämnat i asylprocessen.³⁹

4.2.2 Frivilligorganisationer

Av stor vikt för en objektiv och neutral bedömning av landinformation är de rapporter som sammanställs av frivilliga organisationer så som bland annat Amnesty International, Rädda Barnen, Röda Korset och så vidare. Dessa rapporter

³⁶ SOU 2004:74 s. 322.

³⁷ Prop. 2004/05:170 s. 136.

³⁸ Ibid. s. 146.

³⁹ SOU 2004:74 s. 270 f.

ger utförlig information om läget i olika länder när det gäller mänskliga rättigheter. Vissa frivilliga organisationer lämnar även rapporter från egna resor där förhållandena i olika länder har studerats på plats.⁴⁰ Amnesty International har år 2013 sammanställt årsrapporter som tar upp läget för mänskliga rättigheter i 159 olika länder. Dessa rapporter är offentliga och tillgängliga på deras hemsida.⁴¹ Trots att det handlar om frivilligorganisationer släpps inte all landinformation ut för allmän kännedom och särskilt inte till vederbörande stats kännedom. Även frivilligorganisationer är tvungna att göra en avvägning mellan olika intressen innan de väljer att lämna ut viss information. Risken är att vederbörande stater kan neka gästfrihet och samarbete.⁴²

4.2.3 FN:s flyktingkommissarie (UNHCR)

UNHCR är FN:s flyktingorgan som arbetar världen över för att skydda och hjälpa människor som tvingats på flykt. När en flyktingkris inträffar är UNHCR först på plats och erbjuder katastrofhjälp så som mat, vatten och tak över huvudet.⁴³ UNHCR arbetar i många olika länder och har omfattande dokumentation om hur mänskliga rättigheter respekteras i respektive länder. Organisationen är dock väldigt försiktig med uttalanden som skulle kunna påverka deras möjlighet att arbeta i vissa länder. UNHCR:s rapporter innehåller därför endast den information som kan offentliggöras utan att organisationens arbete försvåras. Trots det anses deras information ha hög grad av tillförlitlighet. Vidare ansvarar UNHCR också för sammanställningen av Refworld⁴⁴, en av de centrala hemsidorna med dokumentsamling och som erbjuder utförlig landinformation, information om flyktingar, asyl, mänskliga rättigheter, dokument och rättspraxis.⁴⁵

⁴⁰ Prop. 2004/5:170 s. 147.

⁴¹ <http://www.amnesty.se/nyheter/amnestys-arsrapport/>.

⁴² SOU 2004:74 s. 271.

⁴³ <http://www.sverigeforunhcr.se>.

⁴⁴ Mer om Refworld på <http://www.refworld.org/>.

⁴⁵ Prop. 2004/05:170 s. 147.

4.2.4 Internet

Internet är en viktig källa för landinformation när det gäller nyhetsrapporteringar i lokala tidningar runt om i världen. En annan typ av uppgifter som kan ge en bild av situationen i ett land och som är lättillgänglig på internet är nationell lagstiftning. Den här sortens information ska dock granskas källkritiskt och tas i särskilt beaktande med tanke på dess eventuella låga värde. Detta på grund av att det är allmänt känt att regimen i vissa länder kontrollerar media och att det i vissa länder även förekommer internetcensur.⁴⁶

4.2.5 Resor för faktainsamling

Landinformation kan insamlas genom att en tjänsteman från den beslutande myndigheten företar resor till aktuellt land. På så vis får tjänstemannen en bredare kunskap och förståelse om förhållandena i det besökta landet. Resorna för faktainsamling bidrar till att tjänstemän i framtiden lättare kan bedöma information som han får från annat håll om det aktuella landet. När resor för faktainsamling företas av MIV brukar det skrivas två rapporter. Den ena rapporten är offentlig och får lov att spridas vidare medan den andra rapporten inte får spridas eftersom den utgörs av en värderande analysrapport och innehåller uppgifter om källor, källkritik, källanalys, med mera.⁴⁷

4.2.6 EURASIL

EURASIL är en samarbetsgrupp inom EU som svarar för informationsbyte avseende landinformation mellan medlemsstaterna. Grunden för dess inrättande finns i Haagprogrammet som antogs av det Europeiska rådet år 2004. I Haagprogrammet betonades behovet av att stärka insamlingen, tillhandahållandet, utbytet och effektiv användning av data om all relevant migrationsutveckling.⁴⁸

⁴⁶ SOU 2004:74 s. 272.

⁴⁷ Prop. 2004/05:170 s. 148.

⁴⁸ Ibid. s. 147.

4.3 Lifos

Lagringen av landinformation hos MIV sker genom det databaserade länderinformationssystemet Lifos. Syftet med en sådan databas är att med tillräcklig och relevant landinformation ge handläggaren en aktuell bild av läget i ett land och på så vis underlätta bedömningar i utlänningsärendena.⁴⁹

Från början var Lifos ett internt IT-system hos MIV som använts av de anställda vid bedömningar i utlänningsärenden. Detta innebar att landinformation i Lifos blev tillgängligt endast för verkets anställda och varken sökandena, deras ombud eller allmänheten hade tillgång till informationen. Detta fick som konsekvens att ingen av de sistnämnda kunde kontrollera på vilka uppgifter MIV grundat sitt beslut. Det ledde till att biträdena inte visste vad som borde bemötas i ett överklagande eller om de borde skaffa fram någon ytterligare landinformation.⁵⁰

Krav för större öppenhet och tillgänglighet när det gäller tillgång till landinformation i Lifos förespråkades i förarbetena redan under 2004. En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i ett mål eller ett ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för domstols eller myndighets avgörande. Enligt förarbetena skulle förståelsen och respekten för MIV:s beslut öka om samtliga inblandade parter i ett utlänningsärendena skulle ha tillgång till samma information. Detta ledde till att regeringen gav MIV i uppdrag⁵¹ att se till så att information i Lifos blev offentlig och lättillgänglig för allmänheten. Redan i mars 2006 blev informationen i Lifos allmänt tillgänglig via MIV:s hemsida.⁵²

Det finns en specifik enhet inom MIV, landinformationsenheten som ansvarar för Lifos och dess innehåll. Enhetens huvuduppgift är att förse Lifos med aktuell och

⁴⁹ Prop. 2004/05:170 s. 148.

⁵⁰ SOU 2009:56 s. 46.

⁵¹ UD2004547/MAP.

⁵² Prop. 2004/05:170 s. 157.

relevant information om olika länder. Inom enheten finns det fyra landanalytiker och fyra informationsspecialister som granskar och analyserar information från olika informationskällor för att skapa tillförlitlig landinformation. På motsvarande enhet i Storbritannien jobbar 22 landexperter och i Norge 11 landexperter. Storbritannien tar emot nästan lika många asylsökande som Sverige medan Norge bara tar in en femtedel så många asylsökande som Sverige.⁵³

Den största delen av den information som finns i Lifos kommer från externa källor, framför allt från svenska utlandsmyndigheter, men databasen innehåller också MIV:s egna rapporter, vägledande beslut från verket, avgöranden från MiÖD och andra dokument. Landanalytikerna gör även egna besök i aktuella länder.⁵⁴ Det är en mycket stor mängd information från olika källor som kommer till landinformationsenhetens förfogande. Allt material publiceras dock inte i Lifos. Materialet som publiceras i Lifos måste ha kvalitetssäkrats och det måste handla om tillförlitlig information som kommer från en trovärdig källa. Innan publicering av valt material i Lifos, görs alltid en bedömning av om sekretess eller upphovsrätt föreligger.⁵⁵

⁵³ SOU 2009:56 s. 78.

⁵⁴ SOU 2004:74 s. 273.

⁵⁵ SOU 2009:56 s. 48 f.

5. Migrationsdomstolens utredningsansvar beträffande landinformation

5.1 Allmänt om MID:s utredningsansvar

Enligt vad som framkommit i den inledande delen av uppsatsen skiljer sig asylärende från alla andra förvaltningsärenden. Detta för att det i asylärenden förekommer starka skyddsintressen. Ett asylärenden är enligt sin karaktär ett ansökningsärende och där vill parten åstadkomma ett gynnande beslut från det allmänna. I sådana mål brukar parterna svara för utredningen. Så är det dock inte fallet när det gäller asylmål. Som huvudprincip gäller att det är den asylsökande som måste göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Som alla andra förvaltningsdomstolar är MID också bunden av officialprincipen vid handläggning av asylmål. Det framkommer dock från förarbetena och rättspraxis att MID har större utredningsansvar i asylmål än domstolen brukar ha i ett vanligt ansökningsärende.⁵⁶

I sitt första prejudikatavgörande; MIG 2006:1 slog MiÖD fast att trots att det är fråga om ansökningsmål, där den enskilde har bevisbördan för sina påståenden har domstolen också ett utredningsansvar. Detta betyder enligt MiÖD inte att domstolen måste ombesörja hela utredningen själv. Domstolen kan istället ge anvisningar till parterna om vilken utredning som behövs eller kalla till muntlig förhandling om detta skulle vara till fördel för utredningen i målet. MID avgjorde målet endast med förklaring om att den delade MIV:s bedömning men gav ingen egen motivering. MiÖD har slagit fast att MID inte har fullföljt sin utredningsskyldighet enligt 8 § FPL i det aktuella målet. Enligt MiÖD innebär utredningsansvaret att myndigheterna måste aktivt medverka i framskaffande av beslutsunderlag och MID gjorde ingen utredningsåtgärd för att målet ska kunna anses utrett så som dess beskaffenhet kräver. En av de utredningsåtgärder som

⁵⁶ Diesen, m.fl. s. 200.

borde falla inom ramen för MID:s utredningsansvar är också självständigt inhämtande av landinformation i asylmål.⁵⁷

Förutom officialprincipen har även 29 § och 30 § FPL betydelse för MID:s utredningsansvar. Enligt 29 § FPL får rättens avgörande inte gå utöver vad som yrkats i målet. Om det dessutom föreligger särskilda skäl får rätten även utan yrkande besluta till det bättre för den enskilda om det kan ske utan men för motstående enskilt intresse. 30 § FPL stadgar att rättens avgörande ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Paragrafen är således ett uttryck för parternas insynsrätt och att domstolen har en skyldighet att upplysa parterna om vilket material som ligger till grund för domstolens avgörande. Avgörandena i MID får således inte bygga på något annat än det som har framkommit i målet och som parterna fått kännedom om.⁵⁸ Regeringen har dock uttalat att vissa undantag kan göras för ”relativt enkla och notoriska fakta”. Detta ska enligt förarbetena vara sådana fakta som i det enskilda fallet helt klart är kända för alla inblandande i målet. MID får inte på annat sätt än det föreskrivs i FPL inhämta eller tillföra utredning och därför krävs det att domstolen måste vara försiktig i sin bedömning av vad som kan anses vara notorisk fakta.⁵⁹

Detta kom tydligt till uttryck i MIG 2006:7. I detta fall hade person B, som var etnisk alban från Kosovo åberopat asylskäl gentemot f.d. statsförbundet Serbien och Montenegro. Som skäl för sin ansökan hade B uppgett att han hade försörjt sig som livsmedelshandlare i Kosovo och att han gjorde affärer även med serber och romer vilket ogillades av hans albanska grannar och en beväpnad gerillagrupp. Detta ledde till att han blev hotad vid två tillfällen av okända personer med albanskt ursprung. MIV hade avslagit hans asylansökan och fattade beslut om omedelbar avvisning enligt 8 kap. 6§ UtIL på grund av att B:s asylansökan bedömdes som uppenbart ogrundad.

Av både den av MIV och MID åberopade landinformationen framgick att kosovoalbaner som kan ha haft ett nära samröre med den serbiska minoriteten efter

⁵⁷ Stern, s. 132.

⁵⁸ Prop. 1971:30 s. 584.

⁵⁹ Prop. 2004/05:170 s. 138 f.

1990 tillhör en grupp som kunde bli förföljda då de ansågs som ”gruppförrädare” av övriga albaner. Denna information hade inte beaktats i någon av instanserna. MIV hade även använt sig av inaktuella UNHCR rapporter om situationen i Kosovo. Detta lede till att MID var tvungen att själv inhämta relevant landinformation. Problemet var att de nya av MID åberopade rapporterna varken hade kommunicerats med sökanden eller med verket och blev inte heller bifogade akten. Enligt MiÖD har MID brustit i sitt utredningsansvar genom att inte ge möjlighet för B att bemöta landinformation som stod till grund för domstolens avgörande. Material som tillförs ett ärende från annan än part utgör beslutsunderlag och därmed utgör kommunikationen ett objektivt bevis att officialprincipen har fullföljts av domstolen.

Att MID:s utredningsansvar inträder först i de fall beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att ett beslut ska kunna fattas eller om det krävts ytterligare handläggningsåtgärder för att beslutsunderlaget ska bli komplett har bekräftats i MIG 2012:18. I detta fall har A, som ursprungligen var från Afghanistan och tillhörde minoritetsgruppen hazarer, ansökt om asyl i Sverige. Som grund för sin ansökan anförde han att han riskerar förföljelse på grund av sitt etniska ursprung. I byn som han kommer ifrån är majoriteten hazarer och de utsätts ständigt för övergrepp av talibanerna. Han påstod vidare att konflikten mellan hazarer och talibaner är notoriskt känd. Någon bevisning om detta har inte getts in till MIV. MIV beviljade A permanent uppehållstillstånd men avslog hans ansökan om flyktingstatusförklaring och resedokument. Till skillnad från A hade MIV inte samma uppfattning om att konflikten mellan hazarer och talibaner är notoriskt känd. Då det i målet saknades stöd i landinformation för att hazarer eller barn generellt riskerar förföljelse av talibaner i byn X är det inte tillräckligt att vara barn eller hazar från detta område för att kunna betraktas som flykting. MiÖD ansåg vidare att MIV inte hade brustit i sitt utredningsansvar genom att inte upplysa A om att konflikten enligt verkets bedömning inte var notoriskt känd och ge honom tillfälle att komplettera utredning.

5.2 Behandling av landinformation i MID

För att MID ska kunna bedöma uppgifter som förekommer i utlänningsmålen på bästa sätt krävs det enligt regeringens mening att domarna, som en bakgrundsorientering, behöver ha kvalificerad kunskap om förhållandena i olika länder. Detta betyder att domarna måste ha tillgång till relevant och aktuell landinformation för att kunna fullgöra sin utredningsskyldighet. På samma sätt som parter, biträden och andra har även domstolarna tillgång till information i Lifos.⁶⁰ Domstolen kan också hämta information från de andra olika källor till landinformation som är beskrivna i kapitel 4.2 i detta arbete. De källor som domarna oftast använder sig av är UNHCR:s Refworld, brittiska Home Office, Landguiden från Utrikespolitiska institutet och så vidare. I vilken utsträckning domstolen ska hämta in information i ett asylmål beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Vanligtvis brukar domarna och föredragande utgå från sedan tidigare tillägnad kunskap om vissa länder.⁶¹

Som konsekvens av tvåpartsprocessen i asylärenden ankommer det främst på MIV att presentera all känd fakta om förhållandena i den sökandes hemland. I vilken omfattning och form landinformation kommer att presenteras i MID beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Fastän MID enligt officialprincipen har både rättighet och skyldighet att ta initiativ till kompletterande utredning om det behövs, förlitar sig MID oftast på landinformation som presenteras av MIV. Enligt 24 § FPL har MID även rätt att vid behov förordna sakkunnig men denna möjlighet utnyttjas ytterst sällan av rätten när det gäller landinformation. Detta anses vara en konsekvens av att MIV:s landinformationsenhet är expertmyndighet gällande landinformation samtidigt som dess förvaltningsprocessenhet är part i domstolsprocessen.⁶²

⁶⁰ Prop. 2004/05:170 s. 137 f.

⁶¹ SOU 2009:56 s. 51.

⁶² SOU 2006:6 s. 217.

5.2.1 Olika system för hantering av landinformation i MID

För att på bästa sätt kunna tillvarata den kunskap som domare och föredragande efter hand tillägnat sig har domstolarna organiserat sig på olika sätt. Detta görs i syfte att domarna får specialkompetens på förhållandena i de aktuella länderna.⁶³

5.2.1.1 MID i Stockholm

Fördelning av mål mellan avdelningarna i MID i Stockholm görs med utgångspunkt i sökandes hemland. Mål med sökanden från Balkan, Amerika och Bangladesh handläggs av en avdelning och en annan avdelning handlägger mål med sökanden från OSS, Baltikum, övriga Europa och Kina. En tredje avdelning ansvarar för mål med sökande från Mellanöstern utom Egypten. Iran och Turkiet handläggs av en fjärde avdelning. Mål med sökandena från Egypten handläggs av en femte avdelning som har ansvar för handläggning av mål med sökanden från Afrika. Dessutom har flera avdelningar parallellt ansvar för handläggning av mål med sökandena från Irak. Denna fördelning av mål med utgångspunkt i sökandes hemland medför att både domare och föredragande får specialkompetens på förhållandena i de aktuella länderna.⁶⁴

5.2.1.2 MID i Göteborg

Till skillnad från MID i Stockholm där fördelning av mål görs med utgångspunkt i sökandes hemland fördelar MID i Göteborg istället föredragande i tre grupper som var och en har ansvar för vissa länder. Första gruppen ansvarar för Mellanöstern, den andra gruppen har ansvar för OSS, Baltikum, Balkan och övriga Europa och den tredje gruppen tar hand om landinformation gällande Afrika och övriga världen. Sedan lottas målen på föredragande med utgångspunkt från sökandens hemland. Konsekvensen av en sådan uppdelning är att föredragandena men inte domarna får specialkompetens på vissa länder. Med syfte att övervinna

⁶³ SOU 2009:56 s. 52.

⁶⁴ Ibid.

detta organiseras kvartalsvisa sammanträden om de olika länderna där även domarna deltar och där förs diskussioner om alla aktuella landinformationer.⁶⁵

5.2.1.3 MID i Malmö

I MID i Malmö delas domare och föredragande upp i olika ämnesgrupper. Varje ämnesgrupp har i uppdrag att följa landinformation och praxis inom ett område och sedan informera övrig personal om alla förändringar och nyheter. Domare och föredragande delas in i fyra olika grupper. En grupp har ansvar för landinformation och praxis gällande Mellanöstern och Norra Afrika. Bevakning av landinformation och praxis för övriga Afrika tillhör en annan grupp. En tredje grupp tar hand om OSS, Balkan och Baltikum. Ansvaret för europafrågor tillhör en särskild fjärde grupp. Vidare finns det två särskilda grupper som ansvarar för tillståndsfrågor och processfrågor och som överhuvudtaget inte sysslar med frågor som har anknytning till landinformation. Lottning av mål utförs utan att hänsyn tas till indelning i ämnesområdena.⁶⁶

5.2.2 Hur landinformation återges i domar?

För att kunna få en klarare bild av på vilket sätt MID behandlar landinformation i det konkreta fallet tänker jag redogöra för på vilket sätt landinformation återges i MID:s domar. På grund av arbetets omfång ska jag endast redovisa en sammanfattning av en utredning som är presenterad i SOU 2009:56 där det med samma syfte analyserats ett större antal av MID:s beslut i asylärenden.⁶⁷

5.2.2.1 MID i Stockholm

I syfte att ta reda på hur landinformation används vid MID i Stockholm har ett antal domar som inte utgör representativt urval analyserats. Sammanfattningsvis kunde det konstaterats att beslut av MIV i regel bifogas till domen av MID i Stockholm.

⁶⁵ SOU 2009:56 s. 52.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid. s. 58-63; Se bilaga 1.

Detta får som konsekvens att domen som regel inte innehåller någon redogörelse för den landinformation som MIV har använt. MID:s domar innehåller redogörelse för landinformation endast om något nytt har tillkommit eller om det behövs för förståelse av rättens ställningstagande.⁶⁸

I de två av sammanlagt sex analyserade fall har MID inte hänvisat till några konkreta landrapporter eller källor alls utan gjort bedömning utifrån sin allmänna kunskap om vederbörande länder.⁶⁹ I följande två analyserade rättsfall har domstolen endast hänvisat till landrapporterna som var åberopade av själva asylsökande utan att själv tillföra någon landinformation.⁷⁰ I de två resterade fall som analyserats gjorde domstolen en ingående beskrivning av förhållandena i vederbörande länder med hänvisning till olika landrapporter och källor.⁷¹

5.2.2.2 MID i Göteborg

Domarna som har analyserats i syfte att få en överblick över hur landinformation återges vid MID i Göteborg är sådana domar där det framgår att landinformation haft betydelse för avgörandet i asylmål. Sammanfattningsvis kunde det konstateras att MIV:s överklagade beslut sällan bifogas som bilaga till domen. Det görs istället en kort redovisning av överklagade beslut i domen men den innehåller inte upplysningar om vilken landinformation som stått som grunden för MIV:s beslut. Den relevanta landinformationen anges istället i domskälen. Det leder till att domar från MID i Göteborg innehåller ganska utförliga redovisningar för landinformation. Nackdelen med detta förfaringssätt är dock att det inte kan utläsas från domen vilka landinformation som härleder från MIV:s beslut och vilken som tillförts av MID. För att kunna se på vilket sätt landinformation behandlas av MID i Göteborg ska endast de domar där domstolen har bifogat MIV:s beslut till domen analyseras. Detta för att det endast i sådana fall kan utläsas vad som har tillförts av MID och vilken landinformation som har använts av MIV.⁷²

⁶⁸ SOU 2009:56 s. 58 ff.

⁶⁹ Bilaga 1, fall nr.6 och fall nr.3.

⁷⁰ Ibid. fall nr.2 och fall nr.4.

⁷¹ Ibid. fall nr.1 och fall nr.2.

⁷² SOU 2009:56 s.60 f.

Av sammanlagt sju stycken analyserade fall har MIV i sex fall utförligt redovisat för landinformation. Å andra sidan tillförde MID inte någon ytterligare landinformation i fem av sju analyserade fall och målet avgjordes utifrån den information som redan förekommit i målet.⁷³ I ett fall har MIV dessutom endast åberopat ett tidigare domstolsavgörande utan att någon landinformation angivits i fallet. MID tillförde inte heller någon landinformation och avgjorde fallet med hänvisning till det tidigare avgörande.⁷⁴ I endast ett av de sju analyserade fallen tillförde MID någon landinformation som inte redan var åberopad av MIV och gjorde en utförlig redovisning om förhållandena i den asylsökandes hemland.⁷⁵

⁷³ Bilaga 1, fall nr.8, 9, 11, 12, 13.

⁷⁴ Ibid. fall nr.10.

⁷⁵ Ibid. fall nr.7.

6. Analys

Utifrån det material som har presenterats i uppsatsens deskriptiva del ska nu ett svar ges på uppsatsens övergripande frågeställning. Frågan som därmed ska besvaras är hur långt MID:s utredningsansvar sträcker sig beträffande landinformation i asylärende.

Det framkommer både från internationell asylrätt och förarbetena till UtL att domstolen måste ha tillgång till relevant och exakt landinformation vid beslutsfattande i asylmål. Under beslutsprocessen måste MID även förhålla sig till officialprincipen som är en allmän rättsgrundsats som förpliktar domstolen att utreda varje ärende så som dess beskaffenhet kräver. Kännedom om förhållandena i vederbörande länder är av avgörande betydelse för bedömning och utgång i ett asylärende. Detta för att det i asylmål oftast endast är den asylsökandes berättelse som ligger till grund för bedömning. Beslutet fattas sedan efter att deras berättelse jämförts med kända landinformation.

Enligt rättspraxis har MID ännu större utredningsansvar jämfört med andra förvaltningsdomstolar på grund av förekomsten av starka skyddsintresse i migrationsmål. Detta innebär att MID måste medverka aktivt i framskaffande av beslutsunderlag. MiÖD har dock aldrig uttalat sig om vad detta skulle innebära rent praktisk och vilka åtgärder som här skulle omfattas. En av de utredningsåtgärder som enligt min åsikt borde falla inom ramen för MID:s utredningsansvar är självständigt inhämtande av landinformation. Genom att beslut i MID grundas på självinhämtat landinformation och inte på landinformation som presenteras av MIV skulle även domstolens självständighet och objektivitet förstärkas.

Enligt den nya instans- och processordningen ligger tyngdpunkten på prövningen i utlänningsärende i första instans. Därför krävs att alla relevanta omständigheter i det konkreta fallet läggs fram i första instans. Eftersom utredningsmaterialet ökar med en tvåpartsprocess så minskar behovet av ytterligare utredningsåtgärder från MID:s sida. Enligt förarbetena påverkar tvåpartsprocessen dock inte MID:s utredningsansvar. Detta innebär rent praktiskt att även om det är parterna som

sörjer för utredningsmaterialet avlastas domstolen inte från sin överordnade plikt att målet blir tillräcklig utrett.

Efter genomgången av den beslutsanalys som presenterats inom SOU 2009:56 har jag dock kommit fram till att det råder en viss diskrepans mellan förarbetena och rättspraxis. Beslutsanalysen visar tydligt att MID väldigt sällan inhämtar landinformation på egen hand eller anordnar en sakkunnig utan MID förlitar sig oftast på den landinformation som parterna själva tillfört målet. Den landinformation som sedan ligger till grund för MID:s beslut härrör oftast från Lifos. Lifos är ett välfungerande system som oftast innehåller bra och nyttig landinformation men som även innehåller information från källor med diskutabelt bevisvärde. Rapporterna från UNHCR kan exempelvis inte anses ha högt bevisvärde eftersom dessa inte omfattar material som kan påverka UNHCR:s möjligheter till arbete i vederbörande land. Det är vidare allmänt känt att regimen i vissa länder kontrollerar media och att det i vissa länder även förekommer internetcensur. Så som det framgår av kapitel 4 i uppsatsen omfattar Lifos även information från ovan nämnda källor och därför kan systemet inte anses som pålitlig fullt ut. Här ska dock också nämnas att det endast är åtta landanalytiker som sköter hela arbetet med Lifos jämfört med exempelvis Storbritannien där samma arbete utförs av tre gånger fler landanalytiker. Enligt min åsikt är det också ett tecken på att frågan om landinformation inte aktualiseras i tillräcklig grad som den ska.

Efter att problemet med MID:s användning av landinformation lyftes upp i förarbetena till UtIL gjordes vissa ändringar i MID för att öka domarnas kompetens gällande landinformation. Alla tre MID har utarbetat olika system för att höja domarnas specialkompetens på förhållandena i de aktuella länderna. Detta kan vara oroväckande eftersom på så vis utvecklas inte domstolarnas specialkompetens i samma tempo. Utifrån den presenterade analysen av MID:s beslut framkom vidare att vissa asylmål avgörs utifrån domstolens allmänna landkunskap. Detta i sig väcker frågan om rättssäkerhet och förutsägbarhet i asylmålen med tanke på att vissa beslut endast grundas på de allmänna domarnas landkunskap som inte ens ligger på samma nivå domarna emellan, runt om i de svenska MID. Domstolarnas brist på landkunskap borde istället kompenseras med förordnandet av landexperter.

Detta för att få ett objektivt perspektiv på ärenden och för att få mer kunskap om de berörda länderna.

Hur mycket utredning MID måste göra gällande landinformation för att tillfredsställa officialprincipen är svårt att säga eftersom frågan uppmärksammas väldigt sällan både i doktrinen och rättspraxis. Utifrån den ena fallet, MIG 2006:7, av sammanlagt två rättsfall där MiÖD har uttalat sig om MID:s utredningsansvar gällande landinformation kan utläsas att kommunikationsprincipen alltid måste iakttas i utlänningsärenden. Material som tillförs ett ärende från annan än part utgör beslutsunderlaget och därmed utgör kommunikationen ett objektiv bevis att officialprincipen har fullföljts av domstolen. Utifrån det andra fallet, MIG 2012:18 kunde utläsas att MID:s utredningsansvar inträder först i de fall beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att ett beslut ska kunna fattas eller om det krävts ytterligare handläggningsåtgärder för att beslutsunderlaget ska bli komplett. MiÖD:s uttalande i dessa två fall säger inte så mycket om MID:s utredningsansvar gällande landinformation och det är kanske dags att den frågan behandlas i någon av MiÖD:s kommande prejudikatavgörande.

Med tanke på att domarna åläggs en utredningsskyldighet gällande landinformation både enligt de inhemska och internationella reglerna borde de aldrig till fullo förlita sig på landinformation som är presenterade och sammanställda endast av den ena parten i målet och dessutom är av avgörande betydelse för den andra parten i målet. Att som en domare tänka på det viset är farligt för rättsväsendet och dessutom olyckligt med tanke på att MID oftast är den sista instansen i asylärenden på grund av reglerna om prövningstillstånd. Domaren har en överordnade utredningsplikt att se till att ett avgörande inte baseras på bristfälliga uppgifter och i detta syfte måste vidta alla behövliga utredningsåtgärder. Sammanfattningsvis kan det konstateras att frågan om MID:s utredningsskyldighet beträffande landinformation har uppmärksammats i rättsväsendet och att flera olika åtgärder har genomförts för att MID:s kunskap om landinformation ska höjas i syfte att sedan tillämpas på ett tillfredställande sätt i asylmålet. Med tanke på att MID har ett långtgående utredningsansvar i migrationsmål borde dessa åtgärder vara mer radikala och effektiva för att kunna

uppfylla de krav som ställs på MID:s utredningsansvar gällande landinformation både från den internationella och den inhemska asylrätten.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck:

Departementsserie Ds 2010:17 *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.*

Proposition 1971:30 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Proposition 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

Proposition 2009/10:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*

Proposition 2012/13:45 *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.*

Regeringsbeslut UD 2004/547/MAP

SOU 2004:74 *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv.*

SOU 2006:6 *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande.*

SOU 2006:61 *Asylförfarandet - genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt.*

SOU 2009:56 *Den nya migrationsprocessen.*

Litteratur:

Diesen Christian; Lagerqvist Veloz Roca, Annika; Lindholm Billing, Karolina; Seidlitz, Madelaine; och Wilton Wahren, Alexandra (2012) *Prövning av migrationsärenden, bevis 8*, Upplaga 2, Elanders Sverige AB, Vällingby.

Essen von Ulrik (2012) *Förvaltningsdomstols utredningsansvar*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr.1 2012, s. 29-62.

Marcusson Lena (2012) *Offentlighetsprinciper*, upplaga 2, Iustus Förlag, Uppsala.

Mauro Zamboni och Korling Fredric (2013) *Juridisk metodlära*, upplaga 1:3, Studentlitteratur AB, Lund.

Petrén Gustaf (1977) *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr. 2-4 1977, s. 154-66.

Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan (2010) *Utlänningslagen med kommentarer*, nionde upplagan, Norstedts Juridik AB.

Rapporter:

Feijen Liv & Frennmark Emilia (2011) *Kvalitet i svensk asylprövning*, Slutrapport utförd av UNHCR i samarbete med Migrationsverket, Stockholm.

Lysen Annika (2008) *Kartläggning av asylverksamheten i termer av verksamhetslogik*, Ekonomistyrningsverkets rapport, ESV:2008:25.

Stern Rebecca (2008) *Ny utlänningslag under lupp*, Svenska Röda Korset.

Elektroniska källor:

Amnesty International (2013) ”Amnestys årsrapport 2013” (elektronisk), Amnesty Internationals officiella hemsida
<<http://www.amnesty.se/nyheter/amnestys-arsrapport/>> (2014-11-18)

Refworld UNHCR:s officiella hemsida (elektronisk),
<<http://www.refworld.org/>> (2014-11-18)

UNHCR Sveriges officiella hemsida (elektronisk),
<<http://www.sverigeforunhcr.se/>> (2014-11-18)

Rättsfallsförteckning

Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1
MIG 2006:7
MIG 2012:18

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1992 not.70
RÅ 2006 ref. 46

Bilaga 1

Analyserade rättsfall återges exakt så som de hade beskrivits i SOU 2009:56 s. 58-63.

Fall 1

A ansökte om asyl och åberopade flyktingskap i förhållande till Uzbekistan. Migrationsverket avslog ansökan. Under rubriken landinformation i domen framgår att Migrationsverket i sitt beslut åberopade Utrikesdepartementets rapport om mänskliga rättigheter i Uzbekistan från 2005, en rapport från Human Rights Watch från oktober 2006, en rapport från Amnesty från september 2006 samt en rapport från International Helsinki Federation for Human Rights från juni 2006. Domstolen angav att den grundade sin bedömning på dessa källor samt de uppföljande offentliga rapporter som därefter utgivits, nämligen Utrikesdepartementets rapport om mänskliga rättigheter i Uzbekistan från 2006 och 2007 samt Human Rights Watch World rapport från 2007. Domstolen lämnade därefter en ingående redogörelse för förhållandena i Uzbekistan och drog slutsatsen att situationen där visserligen var svår, men inte så allvarlig att det i sig utgjorde grund för uppehållstillstånd. Domstolen ansåg inte heller att de uppgifter A hade lämnat och den bevisning han hade åberopat var sådana att han hade gjort sannolikt att han var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. A:s överklagande avslogs därför.

Fall 2

En familj ansökte om asyl med anledning av mannens regimkritiska verksamhet i Libyen. Migrationsverket avslog ansökan. Familjen åberopade i migrationsdomstolen en rapport från Human rights watch 2007 och en rapport från U. S. Department of State från 2006. I domskälen redogör domstolen för förhållandena i Libyen. De två nyss nämnda rapporterna åberopas samt en rapport från UD om mänskliga rättigheter i Libyen år 2006. Av redogörelsen framgår vilka uppgifter som domstolen har hämtat ur vilket av de tre dokumenten. Domstolen lade mannens och kvinnans berättelser till grund för bedömningen. Med hänsyn till deras berättelser och till vad som framgått av rapporteringen om situationen avseende mänskliga rättigheter i Libyen, ansåg domstolen att familjen hade en välgrundad fruktan för förföljelse. Deras ansökan om asyl bifölls därför.

Fall 3

En kvinna ansökte om asyl med anledning av den tidigare makens regimkritiska verksamhet i Uzbekistan. Migrationsverket avslog ansökan. Kvinnan åberopade en norsk landrapport från 2007 om situationen för asylsökande som återvänder till Uzbekistan. Domstolen konstaterade först, utan att ange någon källa, att den

allmänna situationen i Uzbekistan inte var sådan att sökande från landet generellt kunde ges uppehållstillstånd på grund av skydds-skäl. Därefter diskuterade domstolen möjligheterna för asyl-sökande att återvända till Uzbekistan. Domstolen hänvisade i den delen till UNHCR, utan angivande av någon särskild rapport, samt till den landinformation som kvinnan själv hade åberopat. Sammanfattningsvis fann domstolen att kvinnan inte hade lämnat en trovärdig berättelse och inte hade gjort sannolikt att hon hade rätt till asyl. Hennes överklagande avslogs därför.

Fall 4

En kvinna och hennes två döttrar ansökte om asyl med anledning av det våld kvinnan utsatts för av sin make i Azerbajdzjan. Hon åberopade en rapport från UD om mänskliga rättigheter i Azerbajdzjan år 2006 och anförde att hon inte hade möjlighet till legalt skydd i hemlandet. Migrationsdomstolen hänförde sig till den åberopade rapporten och menade att den visade att kvinnan och barnen hade möjligheter att få skydd. Deras överklagande avslogs.

Fall 5

En femtonårig flicka begärde uppehållstillstånd grundat på anknytning till sin adoptivmor. I samband med ansökan gavs det in en dom i adoptionsfrågan avkunnad av en domstol i september 1998. Domen ingavs i original, men Migrationsverket ifrågasatte i det överklagade beslutet domens äkthet med motiveringen att den var avkunnad av en myndighet som saknade behörighet i adoptionsfrågor. Migrationsdomstolen ansåg mot bakgrund av landrapporteringen i målet att domstolen ifråga visserligen var behörig myndighet, men att det också förekom en stor mängd förfalskade dokument i sökandens hemland. Det åberopade dokumentet var enligt domstolen sådant att dess äkthet inte kunde bedömas på ett tillfredställande sätt. Vid en sammantagen bedömning ansåg migrationsdomstolen att sökanden inte hade visat att hon var adopterad. Överklagandet avslogs därför. I domen finns inga uppgifter om vilken landinformation som lades till grund för beslutet.

Fall 6

En kvinna och ett barn begärde uppehållstillstånd grundat på anknytning till en man i Sverige. Kvinnan påstod att hon var gift med mannen och att de hade adopterat barnet. Hennes ansökan avslogs både av Migrationsverket och migrationsdomstolen. Barnet åberopade en adoptionshandling från hemlandet, vilken avfärdades av Migrationsverket med hänvisning till att handlingar utfärdade av det aktuella landet generellt har ett lågt bevisvärde. Migrationsdomstolen delade den bedömningen. I domen finns inga uppgifter om vilka källor Migrationsverket hänförde sig till. Domstolen hänvisade dock till ett uttalande i propositionen till familjeåterföreningsdirektivet (prop. 2005/06:72 s. 69) och fann mot bakgrund av detta att de åberopade handlingarna inte kunde godtas som bevis för adoptionen. Barnets överklagande avslogs därför.

Fall 7

En familj från Serbien ansökte om asyl och åberopade att de riskerade förföljelse eftersom de var romer. Migrationsverket beskrev situationen för romer i Serbien och hänvisade till UD:s rapport om mänskliga rättigheter i Serbien 2006. Mot bakgrund av en skrivelse från Sveriges ambassad i Belgrad i juli 2006 redogjorde verket vidare för konsekvenserna av att avvika från militärtjänstgöring. Migrationsdomstolen hänvisade också till UD-rapporten och redovisade i domen vissa uppgifter ur rapporten som inte framkom av Migrationsverkets beslut.

Fall 8

En man från Irak ansökte om asyl och åberopade att han vid ett återvändande riskerade att dödas på grund av tidigare politiskt engagemang. Migrationsverket gjorde en bedömning av läget i Irak och hänvisade till sex olika källor. Samtliga har återgivits så att de kan åter sökas. Det framgår tydligt vilken information som är hämtad ur vilket dokument. Hänvisningarna innehåller uppgift om på vilken sida eller i vilken punkt i ett dokument som en uppgift har hämtats. Uppgift om källans nummer i Lifos finns också med. I domstolens avgörande finns ingen ytterligare landinformation refererad.

Fall 9

En etnisk alban, medborgare i Serbien och bosatt i Kosovo, sökte asyl under påståendet att han upplevt hot och trakasserier från serber i Kosovo. Migrationsverket uttalade sig om möjligheten för enskilda att få skydd av de rättsvärdande myndigheterna och hänvisade till brittiska Home Office Operational Guidance Note och angav vilka punkter i dokumentet som var aktuella. I domstolen åberopade verket även en rapport från EU-kommissionen. Domstolen hänförde sig till ”åberopad landinformation” och redovisade ytterligare några uppgifter ur denna om polisverksamheten i Kosovo och möjligheterna till skydd för etniska albaner.

Fall 10

En kurdisk man från Irak sökte asyl. Migrationsverket redovisade inte någon landinformation utan anförde att det mot bakgrund av Migrationsöverdomstolens dom den 26 februari 2007 samt tre vägledande beslut från verket den 5 juli 2007 krävdes att sökanden hade individuella skyddsskäl. Någon ytterligare landinformation finns inte i domstolens avgörande.

Fall 11

En romsk kvinna från Bosnien Hercegovina sökte asyl eftersom hon vid ett återvändande riskerade att bli torterad och dödad. Migrationsverket redovisade uppgifter om romernas situation i landet och hänvisade till UD:s rapport om

mänskliga rättigheter i Bosnien-Hercegovina 2006. Uppgifter återges även ur en rapport från EU:s kommissarie för mänskliga rättigheter. Dokument-numren i Lifos anges. Migrationsverket ansåg att myndigheterna i landet har både vilja och förmåga att skydda sökanden. I domstolen tillkom ingen landinformation, men Migrationsverket medgav ansökan.

Fall 12

En man, ashkalier från Kosovo, sökte asyl. Migrationsverket redogjorde för ashkaliernas situation i Kosovo med hänvisning till en UD-rapport som anges med nummer och datum. När det gällde säkerheten för ashkalier redovisas ett flertal fakta med hänvisning endast till en dom som anges med beteckningen ”DOM:UM 250-06”. Migrationsverket drog därefter slutsatsen att sökanden inte kunde betraktas som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. I migrationsdomstolens dom finns ingen landinformation redovisad.

Fall 13

Sökanden påstod att hon var rom från Kosovo och att hon vid ett återvändande riskerade att utsättas för trakasserier eftersom hon hade skiljt sig från sin make. Migrationsverket angav i beslutet att verket hade kommunicerat tre olika dokument med landinformation med sökandens offentliga biträde, men att inga synpunkter hade inkommit. De dokument det var fråga om var brittiska Home Office Operational Guidance Note, en rapport från UNHCR samt ett svar från Sveriges ambassad i Belgrad med anledning av en förfrågan från Migrationsverket. Med hänvisning till svaret från ambassaden drog verket slutsatsen att sökanden inte var rom utan av annan etnicitet. Uppgifter i rapporten från UNHCR visade enligt verket att personer med denna etnicitet inte har ett allmänt behov av skydd i Kosovo. Även det brittiska dokumentet ansågs visa att personer ur den aktuella gruppen kunde få skydd av polisen i Kosovo. Migrationsverket drog därför slutsatsen att sökanden inte var flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Domstolen anförde att det av ”åberopad landinformation” framgick att gruppen generellt inte saknade skydd mot förföljelse.