

Södertörns högskola | Institutionen för Samhällsvetenskap

Kandidatuppsats 30 hp | Socialt arbete | Hötterminen 2014

Tolkningen utav asylutredningsmetodik

- Är asylhandläggares tolkning utav
asylutredningar för sexuell läggning lika?

Av: Daniel Lundqvist

Handledare: Mehdi Sedigh

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the level of the uniform way of interpretation from the Swedish asylum officers at the Swedish Migration Board, of asylum investigations for asylum seekers who claim sexual orientation as reason of refuge. The interviews with the officers were analyzed in relation to the policy document with investigation- guidelines and methodology.

The results of the study showed that there was a uniform way to conduct asylum investigations and interpret the policy document, this despite that the document was found to be ambiguous in certain aspects. The uniform interpretation of the asylum officers was explained by the knowledge and understanding that exists within institutional organizations. This because the asylum officers at the Swedish Migration Board might have similar experience, knowledge and also the demands related to asylum investigations.

The uniform interpretation demonstrated a strong similar common understanding of investigative work within the agency. This suggests a certainty that the investigations are carried out in a similar way regardless of which asylum officer within the institution conducting the investigation which indicates a well-functioning “rule of law” for the asylum seekers.

KEYWORDS

Asylum Investigation, Asylum officer, Implementation, Policy, Sexual Orientation, Sweden, The Swedish Migration Board

SAMMANFATTNING

Syftet med studien var att analysera graden av samstämmighet av Svenska Migrationsverkets asylhandläggares tolkning utav asylutredningar för de som åberopat flyktingstatus för deras sexuella läggning. Intervjuerna med handläggarna analyserades i relation till Migrationsverkets styrdokument med riktlinjer och metodpunkter till utförandet av utredningen.

Resultatet i studien visade att det fanns ett enhetligt sätt att utföra asylutredningar och tolka styrdokumentet trots att styrdokumentet visats vara tvetydigt i vissa punkter. Den samstämmiga tolkningen förklarades genom den kunskap och förståelse som finns inom institutionella organisationer. Detta eftersom asylhandläggarna på Migrationsverket kan ha likartad erfarenhet, kunskap och även krav kopplade till asylutredningar.

Studiens resultat visar på en likartad gemensam uppfattning om utredningsarbetet inom myndigheten. Detta visar på att utredningar utförs på ett likartat sätt oberoende av vilken person på institutionen som utför utredningen vilket indikerar på en rättssäkerhet för de asylsökande.

SÖKORD

Asylprövning, Asylutredning, Handläggare, Implementation, Migrationsverket, Policy, Sexuell läggning, Sverige

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING.....	1
1.1 INTRODUKTION TILL ASYLPRÖVNING	1
1.2 STUDIENS BETYDELSE	2
1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	3
1.4 BEGREPPSFÖRKLARINGAR OCH FÖRTYDLIGANDE.....	4
1.5 INTRODUKTION TILL MIGRATIONSVERKET	5
1.6 SVENSK FLYKTINGSRÄTTSLIG HISTORIK OCH NUVARANDE RÄTTSLÄGE.....	6
1.7 MEDIAS DISKURS	9
2. TIDIGARE FORSKNING	11
2.1 SAMMANFATTANDE REFLEKTION	14
3. TEORETISKT RAMVERK	15
3.1 NY INSTITUTIONELL ORGANISATIONSTEORI.....	15
3.2 GRÄSROTSBYRÅKATISK TEORI	16
3.3 IMPLEMENTERINGSTEORI	17
3.4 SAMMANFATTANDE REFLEKTION	18
4. METOD	18
4.1 VETENSKAPLIG ANSATS	18
4.2 INFÖR OCH UNDER INSAMLING AV MATERIAL	19
4.3 ANALYSMETOD.....	21
4.4 DEN VETENSKAPLIGA TROVÄRDIGHETEN.....	22
4.5 METODDISKUSSION.....	23
5. RESULTAT OCH ANALYS.....	24

5.2 SAMMANFATTANDE DISKUSSION	33
6. SLUTORD	35
7. KÄLLFÖRTECKNING	36
7.1 LITTERÄRA OCH ELEKTRONISKA KÄLLOR	36
7.2 INFORMANT SOM KÄLLA	39
8. BILAGA	40

1. INLEDNING

1.1 INTRODUKTION TILL ASYLPRÖVNING

Nedanstående artikel publicerades av Sveriges Radio 2011-10-26:

Khaled Khodena kom från den utsatta religiösa minoriteten Ezidi i Irak och hade bott i Sverige i tre år. För ett år sedan vädjade Khaled till Migrationsverket att han skulle få stanna i Sverige eftersom han hotades av terrorister eftersom han tillhörde Ezidi och han hade hjälpt den amerikanska krigsmakten. Ezidi är en utsatt folkgrupp som tillsammans med kristna i Irak dagligen utsätts för våld och diskriminering. Trots informationen om terroristhotet valde Migrationsverket att utvisa Khaled. Hans kusin Barzon Sharif Arab minns Khaled när han skulle utvisas.

– Han var jätteledsen när de sa att de skulle skicka tillbaka honom och ville ha honom att skriva under. Han var hos mig och bad mig ringa dem och fråga om jag kanske får stanna.

I oktober 2011 mördades Khaled som hunnit få en sex månader gammal son. Enligt personer i Norra Irak som vi talat med så lurades han av en terrorist och halshöggs i sömnen, samtidigt som två av hans bröder skadades i attentatet. Han är bara en av många som utvisats till platser som på pappret inte är oroliga, och där Migrationsverket gärna tar ansvar för att de skickas ut ur landet, men sedan inte bryr vad som händer efteråt.

– Migrationsverket måste veta att vi som minoritet inte kan leva i Irak eftersom terroristerna alltid söker efter oss, säger Jalal Murad, ordförande för Ezidiföreningen i Helsingborg. Migrationsverket har inte något juridiskt ansvar för vad som händer med utvisade personer (Sveriges Radio 2011-10-26).

Artikeln ovan belyser konsekvenserna av felbedömningar i ett asylärende. Dessa konsekvenser kan vara lika allvarliga oavsett de gäller asylärenden gällande politiska flyktingar eller den grupp som är flyktingar på grund av sin sexuella läggning.

Asylhandläggare som arbetar med asylärenden vet att kvalitén på utredningarna måste vara hög eftersom det kan få fatala konsekvenser vid en missbedömning av en asylsökande.

Om asylsökande missbedöms till att inte vara i behov av asyl och i behov av skydd så får han inte stanna i Sverige och kommer därmed att utvisas till hemlandet. I ett sådant fall kan den asylsökandes återvända till sitt hemland med risk för förföljelse och risk för personens liv och hälsa. Ett annat scenario kan vara att asylsökande väljer att fly, hålla sig undan och leva som papperslös.

1.2 STUDIENS BETYDELSE

Hur asylhandläggare tolkar asylutredningsmetodiken vid ärenden är av betydelse för de asylsökandes rättssäkerhet, att alla ska bli behandlade lika enligt Svensk lag. Styrdokumentet med metodpunkter för asylutredningar på grund av sexuell läggning var skapat genom tolkning av flera rättskällor till att skapa en samstämmig tolkning för Migrationsverkets handläggare (RCI 2011-03). Jag har valt att fokusera på utredningar för de som kan tilldelas flyktingstatus på grund av deras ansedda sexuella läggning för att detta är något som jag tänker kan vara svårt att ha en enhetlig utredning och bedömning om någon är homosexuell exempelvis. Detta då den sexuella läggningen kan vara svår att utreda och fastställa. Vid alternativa tolkningar och bedömningar kan viktig information förbises vilket kan leda till inkorrekta bedömningar. Alternativa tolkningar av utredningens moment skulle skapa en bristande rättssäkerhet för de som söker asyl i Sverige vilket får bistra konsekvenser.

1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med studien var att analysera graden av samstämmighet av asylhandläggarnas utredningsmetodik vid Migrationsverket. Jag inriktade mig på asylutredningar för de som söker asyl på grund av sin sexuella läggning. Jag använde mig av handläggarnas perspektiv och analyserade och jämförde med de riktlinjer och metodpunkter som de arbetade efter.

Studiens syfte har jag belyst och specificerat genom följande frågeställningar:

- Hur beskriver handläggarna sig utföra asylutredningar (till de som flytt på grund av deras ansedda sexuella läggning) och finns det en enhetlig utredningsmetodik mellan asylhandläggarna?
- Hur är riktlinjedokumentet med metodpunkter till utförandet av asylutredningar (till de som flytt på grund av sin ansedda sexuella läggning) utformat och hur implementeras det utav handläggarna?

1.4 BEGREPPSFÖRKLARINGAR OCH FÖRTYDLIGANDE

I detta avsnitt förklaras vissa centrala begrepp, termer och akronymer. Jag förklarar definitionen och den tolkningen av dem jag använt mig av. Detta för att tolkningar och definitioner av begrepp kan vara många så ökar begreppsförklaringarna tydligheten i texten.

Asyl

Jag använder den juridiska definitionen av asyl. ”Med asyl avses i denna lag ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande” (§3 Utlänningslagen SFS 2005:716).

Asylhandläggare/ Handläggare

Hänvisar till både handläggare/utredare samt beslutsfattare på Migrationsverket. Detta då de både arbetar med beslut och utredningar i asylärenden.

HBQ

Är en akronym för homo-, bi- och transsexuella samt queer personer.

Kön

Begreppet *kön* kan förklaras genom den biologiskt ansedda könstillhörigheten eller den socialt ansedda könstillhörigheten. I denna studie syftar kön främst till den flyktingrättsliga förklaringen, då kön förklaras som det ansedda kön som skiljer sig från normen om ansedda föreställningar och stereotyper om hur män och kvinnor bör vara (jfr SOU 2004:31; 74, 2005/06:SfU4; 7).

Offentligt biträde

Offentligt biträde är en person som kan svensk lag, en jurist eller advokat.

Policy

Definitionen av *policy* förklarar policy som en uppsättning av beslut till att forma målsättning och även tillvägagångssättet till målsättningen (jfr Hill 2007: 14)

Sexuell läggning

Den lagtekniska terminologin för sexuell läggning används - som är hetero-, homo, samt bisexualitet. Bi- och homosexualitet är i större utsträckning utsatt för diskriminering än heterosexualitet (jfr 2005/06:SfU4; 7 & Jansen & Spikjerboer 2011).

1.5 INTRODUKTION TILL MIGRATIONSVERKET

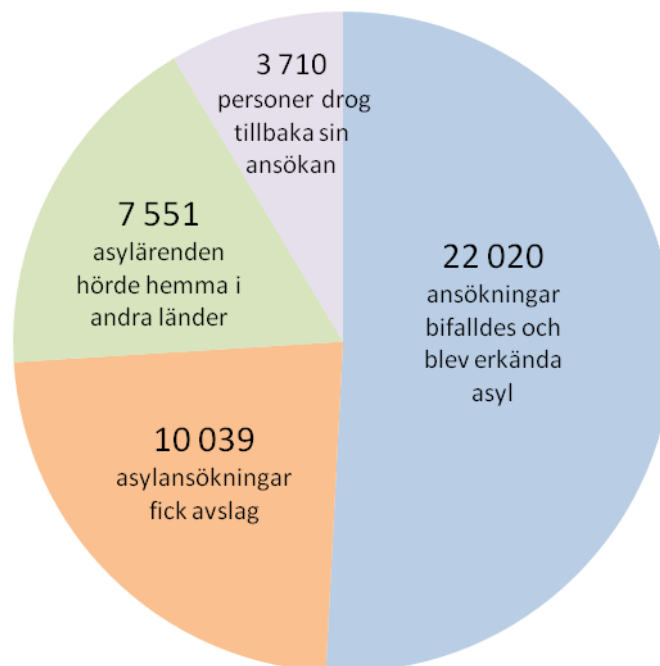
Migrationsverket är en myndighet som arbetar på uppdrag av riksdag och regering.

Det är den myndighet i Sverige som prövar ansökningar från de som vill bosätta sig i Sverige, söka skydd från förföljelse, besöka Sverige eller ansöka om svenskt medborgarskap. Utländska medborgare utanför Europeiska unionen (hädanefter: EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområde (hädanefter: EES) måste ansöka till Migrationsverket om att få bosätta sig i Sverige och få uppehållstillstånd, däremot har länder inom EU och EES uppehållsrätt i Sverige. Migrationsverket arbetar efter den svenska lagstiftningen, EU:s lagstiftning samt FN:s konvention. För att få asyl i Sverige måste personen först förklaras ha flyktingstatus (Migrationsverket A 2013).

Fram till oktober 2013 hade Migrationsverket hanterat 43320 asylansökningar varav 22 020 fick bifall och blev erkända asyl, medan 10039 fick avslag.

Vid 7551 fall hörde asylärendet hemma i andra länder och vid 3710 fall hade sökande dragit tillbaka sin ansökan (Migrationsverket B 2013).

43 320 Asylansökningar till okt 2013



1.6 SVENSK FLYKTINGSRÄTTSLIG HISTORIK OCH NUVARANDE RÄTTSLÄGE

Att vara juridiskt klassad som flykting är av betydelse jämfört med att ha blivit beviljad skydd utan flyktingstatus. Historiskt sett har alla de som sökt skydd i Sverige på grund av kön (könsöverskridande identitet) eller sexuell läggning inte varit klassade som flyktingar. Först år 2005 blev detta en grund för att söka asyl i Sverige (SOU 2004:31; 44). Att bli klassad som flykting påverkar viseringsmöjlighet, det vill säga att röra sig utanför Sverige. Det påverkar även kvalificeringsperioden som äger rum för att bli svensk medborgare då denna period är kortare för flyktingar. Reglerna kring familjeåterföringsbidrag gäller endast flyktingar. Flyktingar har också bättre skydd mot utvisning vid begånget brott än övriga ”utlänningar” (SOU 2004:31; 44).

År 1976 infördes begreppet *de facto flykting* vilket användes för de ansökande som inte ansågs vara flyktingar enligt Genèvekonventionen¹ men som ändå ansågs vara i behov av skydd. De som var i behov av asyl på grund av ansedd politisk tillhörighet kunde då få skydd, detta inbegrep inte de som sökt asyl för kön eller sexuell läggning. 1983 föreslog invandrarpolitiska kommittén om att utvidga *de facto flykting* begreppet till att även inbegripa de i behov av asyl på grund av kön eller sexuell läggning. Detta skulle gälla dem som riskerade att utsättas för hårda straff eller förföljelse, förslaget godtogs inte utav riksdagen. Istället gavs den grupp som sökte asyl på grund av kön eller sexuell läggning uppehållstillstånd genom det juridiska begreppet *humanitära skäl* vilket inte gav dem flyktingstatus. År 1997 ändrades detta genom lagändring då det ansågs vara behövligt med ett starkare juridiskt skydd genom att klassificera in gruppen i *skyddsbehövande i övrigt*. I den uppdaterade upplagan av Utlänningslagen skulle de som inte klassificerades som flyktingar kunna beviljas asyl. Detta innefattade de som riskerar och fruktar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling. Det gällde även de som riskerade förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet (SOU 2004:31; 27ff).

¹ ”Genèvekonventionen 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning” (Nationalencyklopedin A)

Sveriges utformning av Utlänningslagen 1989 liknade och efterföljde Genèvekonventionen. Utlänningslagen hade liknande kriterier för den som skulle få anses vara flykting (SOU 2004:3; 25). För att klassas som flykting skulle personen bland annat uppfylla kriteriet på att ha en viss grupptillhörighet som var baserad på ras, nationalitet, religion, politisk åskådning eller annan grupptillhörighet (SOU 2004:31; 30).

Detta innefattade alltså inte de som sökt asyl på grund av kön eller sexuell läggning.

År 2002 kom Förenta nationernas flyktingkommissariat² (hädanefter: UNHCR) med anvisningar som ämnade till att förändra Genèvekonventionens skrivning om kön och sexuell läggning till att kunna tillge dem flyktingstatus. År 2003 initierade Sverige en utredning för att föreslå de författningsändringar som skulle krävas för lagändring där personer som känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning skulle ingå. Efter detta lämnades utredningen in till regeringen och i september 2005 antogs lagändringen av riksdagen. Ändringen innebar att de som söker asyl på grund av kön eller sexuell läggning nu har möjligheten att få flyktingstatus genom Utlänningslagen (SOU 2004:31; 44).

Den nuvarande Utlänningslagen (SFS 2005:716) överensstämmer med den tidigare upplagan men där skillnaden är att den nya upplagan inkluderar kön och sexuell läggning som skäl till att få flyktingstatus. Nedanstående kriterier ska uppfyllas för att få flyktingstatus:

- att den utländska medborgaren befinner sig utanför det hemland personen är medborgare. Personer utan hemland som räknas som statslösa är även inbegripna samt de som inte kan återvända till den plats de brukar vistas på.
- att individen känner en *välgrundad fruktan* för förföljelse.

²”**UNHCR**, FN:s flyktingkommissarie (engelska *United Nations High Commissioner for Refugees*), opolitisk humanitär organisation med uppgift att bevaka flyktingars skydd och rättigheter. (...)Verksamheten har alltmer inriktats på att förhindra uppkomsten av flyktingsituationer genom humanitära hjälpinsatser. UNHCR har tilldelats Nobels fredspris två gånger, 1954 och 1981.” (Nationalencyklopedin B)

- att individen är avsaknad av skydd från myndigheterna i hemregionen. förföljelsen ska ha utgångspunkt från ras, religion, politiska uppfattning, nationalitet, kön, sexuell läggning eller samhällsgruppsliga tillhörighet (Prop 2005/06:6; 10).
- Med *förföljelse* menas förföljelse av sådan art som riktar sig mot personens liv och hälsa samt att hon/han riskerar att utsättas för allvarliga eller upprepade övergrepp eller att det finns risk för övergrepp. Det kan vara sådan förföljelse som är allvarligt kränkande av de mänskliga rättigheterna såsom liv, frihet, eller fysiskt integritet (jfr EKMR & Prop 2005/06:6; 10).

Begreppet *välgrundad* menas att det ska finnas tillräckligt med skäl för exempelvis övergrepp. Detta avgörs genom en subjektiv samt en objektiv bedömning. Den subjektiva bedömningen är bedömning av personens egna subjektiva upplevelser, hur personen själv känner kring förföljelsen och vad den asylsökande fruktar. Den objektiva bedömningen är vad personen konkret råkat ut för och hur förhållanden ser ut i hemregionen för den ansett tillhörda gruppstillhörigheten (Prop 2005/06:6; 9).

Den svenska flyktingrätten påverkades även av internationella konventioner och förordningar. Europakonventionen om mänskliga rättigheter³ (hädanefter: EKMR) präglar flyktingrätten. Konventionen beaktar de mänskliga rättigheterna som antogs av Förenta nationernas Generalförsamling i december 1948 och har även vidareutvecklats. Rättigheter ur EKMR är rätten till liv, frihet, säkerhet, tanke- och religionsfrihet samt rätten till skydd för personen och dennes familj (EKMR; council of europe).

Dublinförordningen⁴ är en internationell förordning för EU:s medlemsländer men gäller även i Norge, Island och Schweiz. Syftet med förordningen var att endast ett land ska pröva asylärenden.

³ ”Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, egentligen *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, Europakonventionen, är en överenskommelse, slutet 1950, mellan Europarådets medlemsstater. Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ska hindra staterna från att missbruka sin makt och begå övergrepp mot de enskilda medborgarna.” (Nationalencyklopedin C)

⁴ ”Dublinkonventionen den konvention som anger kriterier för vilken av Europeiska unionens (EU:s) medlemsstater samt Norge och Island som är ansvarig för att pröva en asylansökan. Huvudprincipen i Dublinkonventionen är att det land där den asylsökande först rest in, har uppehållstillstånd eller visering eller har familjeanknytning är det land som är ansvarigt för prövningen av ansökan. Syftet med Dublinkonventionen är att se till att en asylansökan verkligen behandlas i någon stat samt förhindra att en asylansökan prövas i flera medlemsstater.”(Nationalencyklopedin D)

Den sökande har där med inte alltid rätt att välja vilket land asylärendet ska prövas. Ansökan kan höra hemma vid ett annat land som omfattas av Dublinförordningen. Detta gäller bland annat om den sökande ansökt om asyl i ett annat land som omfattas om förordningen och om den sökandes familj har uppehållstillstånd i ett annat EU-land (Migrationsverket C 2007).

1.7 MEDIAS DISKURS

I detta avsnitt redovisar jag tre artiklar ur media angående asylutredningar för de som ansökt om flyktingstatus grundat på sexuell läggning och grupptillhörighet. Artiklarna har valts ut för att spegla flera röster kring Migrationsverkets asylutredningar för personer som sökt asyl på grund av sin sexuella läggning.

Ulrika Westerlund, Emelie Mire Åsell och Axel Repka från RFSL väckte kritik mot asylutredningsmetodiken i en debatt artikel på Sveriges Televisions hemsida (SVT.se 2013-07-05) om asylnpolitiken för HBTQ-personer:

Många får avslag med hänvisning till trovärdighetsbrister utifrån banala missar i minnet som årtal eller att handläggaren helt enkelt inte tycker berättelsen låter trolig. Minns du inte om en rapport släpptes 2001 eller 2003 eller vad en person du haft en relation med heter i efternamn? Ledsen, din trovärdighet är riskerad. Även om du presenterar alla fakta utan spår av oklarheter måste din historia i handläggarens ögon vara tillräckligt rik på detaljer för att accepteras som självupplevd och dessutom tolkas som sannolik av handläggaren. När du och din partner blev påkomna i en sexuell situation ifrågasätter Migrationsverket hur du kunde vara så oansvarig att du glömde låsa dörren. - När du kysser din partner på en bar och senare blir trakasserad tycker handläggaren att det låter anmärkningsvärt oäktsamt att kyssas offentligt i Uganda, det låter så osannolikt att de till och med ifrågasätter om du verkligen är homosexuell. Har Migrationsverkets handläggare aldrig varit förälskade eller upphetsade?

Det förekommer till och med att personer skickas tillbaka till ett land där kriminalisering förekommer med motiveringen att de kan söka och få myndigheternas hjälp från förföljelse – oavsett om förföljelsen begås av privatpersoner eller myndigheter. Detta är orimligt: hur kan samma myndighet som enligt landets lagstiftning är skyldiga att vidta åtgärder mot personen bland annat på grund av dennes sexuella läggning, samtidigt vara de som ska kunna stå för skyddet mot förföljelsen?

I citatet nedan från Dagens Nyheters artikel *Skärpta krav på de som avgör asyl till homosexuella* (2013-01-27) beskrivs regeringens åsikt om ämnet och även Migrationsverket kommenterar:

Förföljelserna och trakasserierna av HBTQ-personer har ökat i flera afrikanska länder. I Ryssland godkände Duman nu i helgen i en första omgång ett lagförslag om förbud mot ”homosexuell propaganda”. I Sverige blir sexuell läggning ett allt vanligare asylskäl. Regeringen har tidigare i år påtalat att kompetensen i HBTQ-frågor måste höjas hos personalen på Migrationsverket. I regleringsbrevet 2013, där regeringen ger myndigheten särskilda uppdrag, ställs nya krav. Regeringen vill att Migrationsverket redovisar sitt arbete för att säkerställa att lagen tillämpas ”likformigt” i alla ärenden där sexuell läggning åberopas.

Migrationsverket är självkritiskt:

– Det finns fortfarande en risk för att ärenden bedöms utifrån stereotypa uppfattningar.

Dessutom finns det brister i landinformationen. Vi måste göra mer, säger

Migrationsverkets samordnare, Sofia Sjöo

I en annan av DNs artiklar, *Fördomar möter homosexuella asylsökande* (2010-07-27) inleds artikeln med följande text:

Stereotypa bilder av homosexuella kan leda till felaktiga beslut när HBTQ-personer söker asyl i Sverige. Migrationsverket är självkritiskt. HBTQ-kunskapen bland personalen måste bli bättre. Och i år syns myndigheten för första gången på Pride.

Har du haft sex med en annan man? Om en homosexuell asylsökande man får den frågan och svarar ”nej”, är de troligt att han är gay då? Migrationsverket har i två egenbeställda, externt gjorda granskningar kommit fram till att handläggare och beslutsfattare, som möter asylsökande och fattar viktiga beslut om deras framtid, har en uppfattning om homosexuella som allt för ofta bygger på fördomar, normer och stereotyper.

2. TIDIGARE FORSKNING

I detta kapitel presenteras tidigare forskning som relateras till den svenska asylprocessen där även asylprocesser med särskild koppling till asyl på grund av sexuell läggning eller/och policy ingår. Jag presenterar fyra studier i detta kapitel för att ge en bild av det kunskapsläge som finns idag.

I Förenta Nationernas flyktingkommissariats vetenskapliga rapport *Kvalitet i svensk asylprövning- En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd* av Feijen och Frennmark (2011) observerades 56 asylutredningar som senare analyserades. Det framkom att Migrationsverkets beslut i asylprövning allt mer influerats av internationella och europeiska rättskällor vilket främjar EU rätten samt ökar rättsäkerheten ur ett europeiskt perspektiv. I rapporten belystes vikten av att ha rätt verktyg till att hantera ärenden då asylprövningar ansågs vara väldigt komplexa och där felbedömningar kan få fatala konsekvenser. De menade att det krävdes kunskap inom psykologi, antropologi, juridik och en stor människokännedom vid asylutredningsarbetet.

Migrationsverket beskrevs ha arbetat med att tydliggöra att policydokumentet angående riktlinjer och direktiv kring asylutredningar kontinuerligt ska förbättras då de har expertgrupper som ser över dokumentet. Expertgrupperna ger kollegorna stöd och kunskap för att så korrekta beslut som möjligt ska kunna fattas. De tar även stickprov på asylfall för att säkra kvalitén på beslut och utredningar. I HBTQ-ärenden ska HBTQ-expert finnas med i diskussionen om beslutet.

Feijen och Frennmark (2011) ansåg även att harmoniseringen och kvalitén av ställningstagande kring direktiv och riktlinjer kopplat till asylärenden på Migrationsverket förbättrats sedan styrdokument börjat sändas ut och användas regelbundet.

De kom fram till att Migrationsverkets bedömningar framstod som rättssäkra men att vissa områden enligt nedan var i behov av förbättring.

- De rekommenderade vidareutbildning till anställda i bland annat flyktingrätt, landinformation och intervjuteknik. De föreslog även att handläggaren skulle spela in sig själv vid intervjusituationer för att få förbättrad insikt om den egna intervjutekniken och framförandet.

- De föreslog också att de asylsökande bör lämnas större utrymme till att lämna klagomål och synpunkter om asylprocessen och även synpunkter på det offentliga biträdet och att vissa juridiska begrepp ska förtydligas.
- De rekommenderade att det ska också finnas en tydlig enhetlig tolkning av användandet av *förföljelse* och *välgrundad fruktan*.

I UHNRS vetenskapliga rapport *Fleeing for love: asylumseekers and sexual orientation in Scandinavia* av Hojem (2009) behandlades homo- och bisexuellas asylprövning. Hojem (2009) studerade asylprocessen från avreseland till destinationsland. En av slutsatserna var att asylprövningar på grund av sexuell läggning till stor del var ett underanalyserat ämne och därmed en oklar fråga. Han betonade att det inte fanns anledning att förutse ett slut på flödet av personer som söker asyl för övergrepp, trakasserier och förföljelse på grund av vem de älskar. Många länder håller fortfarande hårt i stränga strafflagar som kriminaliserar homosexuella. Det brister i informationen om de särskilda behov som kan finnas hos HBTQ personer, både i deras ursprungsländer och som asylsökande i destinationslandet. Detta var problematiskt då det gör det svårt att ge dessa grupper rätt att söka och bli aktuell för asyl. Därför syftade han till att det behövs ökad kunskap samt känslighet, både i invandringsländerna, i icke-statliga organisationer och UNHCR själv. Rapporten rekommenderade en ökad känslighet mot HBTQ personer och även en ökad känslighet i ärenden rörande dem. Med känslighet bör beaktas eventuell tabu, starka kulturella normer samt religiösa normer.

Hojem (2009) rekommenderade även att de som arbetar med dessa migrationsärenden bör ha en utbildning av hög kvalitet om HBTQ frågor. Han syftade bland annat på tolk, offentliga biträden, jurister, migrationshandläggare och gränsvakter. Han menade att asylsökande är mindre villiga att prata öppet om sin sexuella läggning om tolken vid utredningssituationen har samma kulturella bakgrund som den asylsökande. Därför är det av vikt att tolken ska ha rätt kunskap och utbildning till att kunna hantera situationen med känslighet.

En annan rekommendation från rapporten var att de skandinaviska länderna bör göra som Sverige att databasen om landinformation hanteras av en extern aktör. Han beskrev också att HBTQ flyktingar sökt sig till Sverige som destinationsland för asyl, då de känt till att landet varit liberal mot asylprövning av kön och sexuell läggning.

I studien *Asylprövningen vid flyktingskap på grund av sexuell läggning - En analys av riskprövningen och möjligheten till skydd i hemlandet* av Aino Gröndahl (2012) - undersöktes 70 flyktingfall vilka fått avslag från Migrationsverket och där beslutet överklagats och gått till Migrationsdomstolen. Även här angavs att asylärenden hanteras olika inom EU då EU:s skyddsgrundsdirektiv kan tolkas som att kriminalisering av homosexuella eller samkönade sexuella handlingar utgör tillräckligt skäl för asyl. Vissa EU länder såsom Italien och Nederländerna tolkade detta som tillräckligt skäl för asyl, men det gör inte Sverige.

Gröndahl (2012) menade att det är orimligt att homo- och bisexuella asylsökande utvisas till länder där det är kriminellt att vara homo- eller bisexuell eller att utföra samkönade sexuella handlingar. Flera Migrationsdomstolsfall som fått avslag var på grund av att det varit privatpersoner som utfört förföljelse mot den asylsökande, detta även om det är myndighetspersoner som förföljer individen.

Gröndahl (2012) riktade kritik mot lagstiftningen och domstolens beslut då hon ansåg att det är orimligt att vara förföljd av en myndighetsperson på dennes fritid och sedan förväntas söka skydd hos myndigheten. Eftersom hon fann bristfällande rättsäkerhet i bedömningen av migrationsfall för de som ansökt på grund av sexuell läggning höjde hon kritik mot den svenska Utlänningslagens formulering. Hon anser att den är tvetydig då det kan tolkas att en person som dolt sin sexuella läggning därigenom har minskat förföljelse risken, då lagen å andra sidan betonar att ingen ska behöva dölja något så grundläggande som sin sexuella läggning. Hon menade att detta är något som behöver enhets ställas till att skapa en enhetlig och samstämmig bedömning av ärenden rörande sexuell läggning vid Migrationsdomstolen.

Flykten från homofobi av Jansen och Spikjerboer (2011) är en vetenskaplig rapport som behandlar asylutredningsmetoder från Europiska Unionens, EU:s medlemsländer. Rapporten behandlar skillnader och likheter i asylutredningar kopplade till kön och sexuell läggning. Utförandet av studien byggdes på nationella experter från de flesta EU länderna inklusive Norge som uttalade sig om asylprövning och bidrog med rättsfall. Experterna stärkte sina utsagor med rättsfall som belägg för hur asyfallens tillämpning sker. Rapporten behandlade olika utredningsmetoder som medlemsländerna använde vid asylutredningar samt avgöranden i domstol. Att bedöma trovärdighet hanterades olika vid EU länders asylutredningar. I Sverige användes främst frågemetoden där sökandens utsagor bedöms grundat på utförlighet och grad av motsägelser. Vissa av EU:s medlemsländer använde vittnesmål eller intyg från HBTQ organisationer för avgörandet av trovärdighetsbedömning (Jansen & Spikjerboer 2011: 55).

I några av EU:s medlemsländer innebar en avvikande könsidentitet ett medicinsk, psykologisk eller psykiatriskt problem där expertutlåtanden kunde användas i asylprocessen för att bekräfta den asylsökandes könsidentitet eller sexualitet (Jansen & Spikjerboer 2011: 55).

Vissa medlemsländer använde stereotypisering som ”metod” till att avgöra trovärdigheten till den asylsökandes sexuella läggning eller kön där det kunde förväntades att homosexuella män skulle vara feminina eller inneha en homosexuell kunskap om exempelvis gaybarerna i hemlandet (Jansen & Spikjerboer 2011: 55).

I Portugal användes självidentifiering av den asylsökande. I Storbritannien användes självidentifikation som en indikation på den sexuella läggningen eller könsliga tillhörigheten. I Italien användes enbart den asylsökandes egna utsagor och inget bevis krävdes för att bevisa den sexuella läggning den asylsökande *dåvarande* haft (Jansen & Spikjerboer 2011: 54).

I asylutredningar var hanteringen av landinformation angående sexuell läggning och kön varierande EU-länderna emellan. Vissa medlemsländer visade på en selektiv användning av landinformation där de använt sig av en enstaka källa för att visa sin sak i domstol. I några medlemsländer beaktades rätts säkerheten och de beordrade inhämtning av ytterligare information för att få en klar bild över situation för en korrekt bedömning (Jansen & Spikjerboer 2011: 74ff).

I några EU medlemsländer kunde medicinska rapporter över den asylsökandes psykiska hälsa användas som belegg till indikation på medicinska problem eller trauman orsakade av tidigare diskriminering, förtryck, överfall eller annan illa behandling som var på grund av sökandes kön eller den sexuella läggningen (Jansens & Spikjerboer 2011: 52).

2.1 SAMMANFATTANDE REFLEKTION

De tidigare forskningsrapporter och studier som presenterats i detta kapitel ger en passande och god kunskapsbild inom mitt studieområde då de utfört liknande studier som jag har gjort men med andra nyanser. För att visa på olika asylutredningsmetoder från EU länder (samt Norge) och sätta den svenska asylprövningsmetoden i ett perspektiv var *Flykten från homofobi* (Jansen & Spikjerboer 2011) passande.

Hojem (2009) forskade och utvärderade asylprocessen för homo- och bisexuella. Feijen och Frennmark (2011) utvärderade Migrationsverkets asylprövning.

Gröndahls (2012) studie belyste brister i hanteringen av asylprövningar av Migrationsverket och Migrationsdomstolen. Hon väckte även kritik mot Utlänningslagen. Till skillnad från dessa studier är denna studie inriktad på att analysera hur handläggarna säger att asylutredningar utförs till skillnad mot vad som anges i det Riktlinjedokument de arbetar efter.

3. TEORETISKT RAMVERK

I detta kapitel presenteras de teorier jag använt till att analysera och ge förståelse till studiens resultat.

3.1 NY INSTITUTIONELL ORGANISATIONSTEORI

Jag använde *ny institutionell organisationsteori* till att öka förståelsen över den arbetssituation för någon som arbetar vid in institution på en organisation, som en myndighet som Migrationsverket. Teorin behandlar både organisationer och institutioner för att ge förklaring till den samverkan som finns mellan institution och organisation. Organisationen förklaras som en opersonlig rationell verksamhet som är målinriktad, medan institutionen är uppbyggd av värderingar, normer och uppfattningar. Organisationen kan förklaras som den administrativa förvaltningen. Institutionen kan förklaras som uppfattningar och kunskap inom vissa områden. Institution är något som inrättats och organiserats för en viss uppgift.

(Svensson m.fl. 2008: 39).

Offentliga organisationer eller myndigheter som Migrationsverket är styrda av lagar och politiska beslut och har inget vinstsyfte. Det finns även ideella och privata organisationer. För offentliga organisationer är byråkrati-idealet, byggt på överblickbarhet och förutsägbarhet, vanligt förekommande. Där finns riktlinjer, paragrafer och överenskommelser över hur organisationen ska styras. Organisationen ska garantera rättvisa till den klient som är i behov av hjälp. Klient och handläggare hänvisas till fixerade roller med begränsat handlingsutrymme (Svensson m.fl. 2008: 54ff).

Institutionen och organisationen påverkar varandras identitetsbild och uppfattningar i en slags växelverkan där båda har inflytande på varandra. Det skulle vara förödande om till exempel en organisation som Socialtjänsten, som arbetar utifrån värderingar såsom respekt för människors integritet, skulle ha en institution, en socialtjänst enhet, som inte höll med om denna värdering. Detta skulle då innebära påtryckning genom växelverkan mellan institution och organisation som innebär en press på förändringar både inom organisationen och institutionen då det är av betydelse att dessa två ska ha lika värderingar.

(Svensson m.fl. 2008: 41ff).

Socialarbetaren representerar organisationen utifrån hur han/hon uppfattar organisationen och hur han/hon anser att organisationens identitetsbild är. Organisationens identitet tolkas av organisationen själv till den identitetsbild den utger inom sig och till andra utanför organisationen. Teorin ger förklaring till hur institutionen och organisationen påverkar varandra till att ha gemensamma uppfattningar och identitetsbild (Ibid).

3.2 GRÄSROTSBYRÅKATISK TEORI

Jag använde *Gräsrotsbyråkratisk teori* till att ge förståelse för den arbetssituation asylhandläggarna befunnit sig i.

Den gräsrotsbyråkratiska teorin behandlar hur byråkraterna påverkas när de hanterar en stressfylld arbetssituation (Lipsky 1980: 4). Byråkraterna arbetar på organisationer som inte har vinstsyfte. Exempel på byråkrater är lärare, socialarbetare, asylhandläggare och polis. De är anställda vid organisationer eller myndigheter som arbetar med individer som ofta är i en beroendeställning till att få hjälp.

Resultatet från de verksamheter där byråkrater arbetar är oftast mycket svårt att mäta vilket i sin tur gör att nedskärningar blir vanligt förekommande eftersom de ofta har fått begränsade ekonomiska resurser från staten (Lipsky 1980: 3). Detta medför att pressen på att effektivisera det sociala arbetet ökar och det skapar i sin tur en allt högre arbetsbelastning.

Organisationens/myndighetens mål att på ett effektivt och ofta sparsamt sätt hantera sina resurser står ofta i kontrast mot gräsrotsbyråkratens agenda - att hjälpa och assistera klienten genom att se till individens egenheter och komplexitet (Lipsky 1980: 44).

Hantering av arbetsbördans stressfyllda påverkan kan göra att byråkraten förenklar och anpassar sitt arbetssätt för att hantera påfrestningarna. Detta kan göras genom att fokusera och ägna sig åt de klienter de känner har störst chans att lyckas eller att de ägnar sig åt de klienter de format en slags partiskhet mot grundat på klientens etnicitet (Lipsky 1980: 108).

Den förenkling och stereotypisering som byråkraten kan använda som hanteringsmekanism för den stressfyllda arbetssituationen innebär att klienter kan delas in i fack. De klienter som upplevs som ”liknande” delas in i samma fack (Lipsky 1980: 151).

Gräsrotsbyråkrater har ett behov att simplificera arbetet med klienterna, skapa vanemässiga rutiner och använda stereotyper som en hanteringsstrategi för att klara av stress och en hög arbetsbelastning (Lipsky 1980: 83).

3.3 IMPLEMENTERINGSTEORI

Jag använde *Implementeringsteori* till att ge förklaring till användandet av de riktlinjer som styr handläggarnas utredningsarbete på Migrationsverket. Detta eftersom jag valde att studera det policydokument de arbetat efter inom asylutredningar.

Policy är en handlingslinje som drivs och förverkligas av regering, statsman eller organisation. En policy skapas ofta på parlamentarisk nivå som sedan implementeras på gräsrotsbyråkratisk nivå (Hill 2007: 180ff).

Implementeringsteorin behandlar användandet av policyn om den används enligt det syfte som policyns författare ämnat eller om den används på ett annat sätt av de som i praktiken arbetar efter policyn och om de tolkat den annorlunda.

Implementering av policyn sker alltså efter att den har beslutats och formulerats. En policy har oftast utformats av flera parter där det kan ha skett kompromisser i utformningen om värderingar och målet med policyn (Ibid).

Det finns alltså olika faktorer som avgör hur en policy kommer att användas. Exempelvis så kan en policy vara utformad av en grupp på politisk nivå där gruppen är delad av olika uppfattningar, värderingar och önskade utfall som i sin tur påverkar innehållet (Hill 2007: 180ff).

Policyn används av bland annat gräsrotsbyråkrater som i sin tur arbetar på en institutionell organisation med värderingar och uppfattningar som påverkar implementeringen av policyn. Implementering på gatubyråkratisk nivå överensstämmer mer eller mindre med det syfte den var utformad för från i början (Ibid).

Teorin behandlar även vilket handlingsutrymme som finns eller inte finns genom handläggarnas eventuella tolkningsmöjligheter. Något som kan påverka användningen och tolkningen av en policy och gör att den implementeras annorlunda kan bero på att värderingar som finns i organisationen och handläggarens egna värderingar skiljer sig åt samt på det förtroende som bildas för policyn. En tydlig policy stärker dess tilltro av de som lämpar den (Ibid).

3.4 SAMMANFATTANDE REFLEKTION

Jag använder implementeringsteori till att ge förklaring till asylhandläggarnas val att använda metodpunkterna i Riktlinjedokumentet. Handlingsutrymmet och arbetssituationen för asylhandläggarna förklarades genom teorin om gräsrotsbyråkrati. Eftersom asylutredningarna inte görs av individer som inte har någon koppling till varandra eller skulle vara anställda i olika organisationer eller institutioner är det en viktig faktor att utredningarna präglas av att de utförs på samma institutionella organisation. Detta då där finns gemensamma upprättade mål och värderingar som uppnås genom att dela information inom den ny institutionella organisationen.

4. METOD

I detta kapitel redogörs tillvägagångssättet till insamlingen av information och material kring hur Migrationsverkets asylhandläggare utfört asylutredningar kopplat till asylärenden där sexuell läggning åberopats som tillhörighet till grupp. Jag använde mig dels av handläggarnas perspektiv, dels av Riktlinjedokumentet (RCI 2011-03) som de arbetade efter i asylutredningar kopplade till sexuell läggning. Vidare i detta kapitel redogörs för de metoder jag har använt till att samla in och analysera materialet.

4.1 VETENSKAPLIG ANSATS

Den kvalitativa metoden passade då jag använt asylhandläggarnas egna upplevelser om utredningsarbetet där de berättade vad de tänkte och vad de kände. Jag anser mig ha använt en hermeneutiskt vetenskaplig ansats där förståelse och tolkning utgör viktiga bitar.

Ansatsen används till tolkning och förståelse utav text och tal. Ju fler tolkningar och förståelser ger en desto mer sanningslik kunskapsbild (Rosengren & Arvidsson 1992: 9).

4.2 INFÖR OCH UNDER INSAMLING AV MATERIAL

I detta avsnitt förklarar jag tillvägagångssättet för insamling av materialet. Jag har gett förklaring till vilken kunskap om studieområdet jag hade innan utförandet, hur intervjukandidaterna valdes ut samt hur jag utförde intervjuerna. Genom att intervjua asylhandläggarna ville jag ta reda på – på vilket sätt de utförde asylutredningar kopplade till personer som har rätt till asyl på grund av sexuell läggning.

Efter att ha kontaktat Migrationsverket blev jag erbjuden att utföra intervjuer med några av deras asylhandläggare. Jag hade bestämt att använda intervju som insamlingsmetod. Jag använde kriterieurval till urval av intervjukandidater. Kriterierna för urvalet var att intervjudeltagarna var asylhandläggare på Migrationsverket, antingen utredare eller beslutsfattare (Monica Dalen 2008: 36).

Jag blev tilldelad handläggare av enhetschefen på Migrationsverket grundat på mitt önskemål att kunna få en god bild av hur utredningar kopplade till sexuell läggning utförs.

Migrationsverkets enhetschef grundade urvalet från mina kriterier över de som hade tid och möjlighet samt på deras arbetsroll.

Tre personer arbetade som beslutsfattare, varav en var HBTQ specialist samt en handläggare/utredare. Eftersom utredare och beslutsfattare arbetar med att göra utredningar och ta beslut så använder jag termen asylhandläggare/handläggare för dem båda. Angående urvalet av informanterna så var en av dem HBTQ expert. Detta var ett medvetet urval från enhetschefen då han ansåg att experten skulle vara givande för mig att intervjua vilket jag var tacksam över. Resterande informanter hade skilda arbetserfarenheter inom HBTQ ärenden och hade arbetat på Migrationsverket olika länge. Att intervjukandidaterna hade skilda erfarenheter var intressant då de kanske skulle ha olika sätt att tolka utredningar beroende på arbetserfarenhet. Av de handläggarna jag blev tilldelad att intervjua var tre kvinnor och en man.

På Migrationsverket arbetade 889 kvinnor och 455 män som asylhandläggare. Urvalet var inte generaliserbart med tanke på dess storlek till antalet ur populationen asylhandläggare (Migrationsverket D 2013).

Min förkunskap om asylprövningar innan studien inleddes var liten. Förkunskapen kom från det som hade belysts i media och som ofta handlade om utvisningsbeslut av personer som beskrevs skulle bli utsatt för illa behandling i hemlandet om utvisningen verkställdes.

Inför intervjuerna av asylhandläggarna förberedde jag mig genom att studera tidigare studier, artiklar, samt Migrationsverkets webbsida och även webbsidor till organisationer kopplade till HBTQ och asylärenden som *Röda korset* och *Riksförbundet för sexuellt likaberättigade* (Hädanefter: RFSL).

Innan intervjuerna ägde rum informerade jag personal på Migrationsverket om studiens syfte och också om intervjukandidaternas anonymitet. Tre intervjuer utfördes vecka 43, i enrum med handläggarna på Migrationsverkets kontor. Intervjuerna spelades in för att sedan kunna omskrivas, de var 30-40 minuter långa. En fjärde intervju utfördes vecka 44 via telefon. Enligt asylhandläggarens önskemål spelades även denna intervju in och nedtecknades.

Under intervjuerna användes en frågemall som stöd för att inte missa några viktiga aspekter ur asylutredningar. En fördel med att göra intervjuer är att missförstånd, tvetydighet eller otydlighet går att reda ut direkt. Jag fick en god informationsbild och kunde inrikta mig på nya områden som jag inte hade förkunskap om (jfr Dahlén 2008).

Samtliga handläggare som intervjuades refererade till styrdokumentet om rättstolkning och metod i asylutredningar kopplade till sexuell läggning (RCI 2011-3).

Dokumentet användes till att belysa hur asylutredningar bör gå till enligt Migrationsverkets rekommendationer. Dokumentet beskrev de steg, metodpunkter, i utredningen som ska tas med vid utförandet av en korrekt asylutredning för de som flytt på grund av sin ansedda sexuella läggning.

Under intervjuerna frågade jag inte specifikt hur de tolkar metodpunkterna då jag analyserat detta i studien. Anledning till detta var att jag var intresserad av hur de säger sig utföra utredningarna och därefter utförde jag den komparativa analysen med hur de av Migrationsverket rekommenderats att utföra utredningarna.

4.3 ANALYSMETOD

I detta avsnitt redogör jag de metoder jag använt för att bearbeta och analysera det material som samlats in genom de kvalitativa intervjuerna samt för det policydokument som inhämtats.

Jag utförde transkribering av intervjuerna för att öka kännedom av vad som sagts under samtalen. Samtliga intervjuer transkriberades ordagrant. I transkriptet fördes tal pauser, talspråk och felsäkringar. I transkriberingen backades ljudfilerna tillbaka upprepade gånger för att få med det som verkligen sagts och för att undvika fel i transkriberingsprocessen.

I vidare bearbetning av transkriptet redigerade jag de citat jag presenterar nedan till att göra dem mer lättlästa. Detta genom att ta bort talfel och upprepningar. Texterna analyserades genom en hermeneutisk metod. Hermeneutik betyder tolkningslära, desto fler tolkningar desto mer sanningslik och kompletterad blir bilden. Detta var användbart då flera tolkningar används till att skapa insikt och förståelse och för att få en så sanningslik bild som möjligt genom analysen. Jag har tolkat texternas innebörd dels på hela sammanhang dels på fras eller del av en mening för sig (Rosengren & Arvidsson 1992: 9).

Jag analyserade transkriptet från intervjuerna och tog ut *koder*. Koder definierar jag som meningsbärande delar. De meningsbärande delarna kunde vara ett helt stycke, något enstaka ord eller att informanten tvekat inför svaret till en fråga. Exempelvis - om informanten pratade om oron till klienterna kan detta abstraheras som kod under temat *Värderingar* där koden tolkas av utsagan till en fras som: *Mån om klientens välbefinnande*.

Understrykningspenna i fyra färger användes där var och en av asylhandläggarnas utsagor blev tilldelad en färg: blå, grön, gul eller lila. Detta för att underlätta att hålla isär de olika personernas utsagor. Koderna delades in i teman då ett tema utgjorde en fråga i en frågeställning. Teman hade även underfrågor.

Efter kodningen fick jag en bra bild över hur mycket empiriskt material som hamnade under respektive tema så att jag kunde göra sammanfattningar av handläggarnas utsagor.

(Jfr Dahlén 2008). De kodade och transkriberade intervjuernas teoretiska analys utfördes till att ge förklaring till de fenomen jag funnit. Detta genom att koppla samband och även koppla avsaknaden av samband till relevant teori.

Jag analyserade även styrdokumentet med metodpunkter (RCI 2011-03) som är utformat genom tolkade rättskällor till Migrationsverket. Detta utfördes genom textanalys där jag tolkat hur styrdokumentet formulerats och vad den formulering de valt kan innebära till tolkningen av metodpunkterna. Exempelvis, hur många tolkningar kan göras och kan meningar ha flera syften? En komparativ analys utfördes med asylhandläggarnas utsagor av hur de arbetar i asylutredningar för att få samstämmighet i likheter och skiljaktigheter. (Winther Jørgenson & Phillips 2009).

Analysen genom det teoretiska ramverket utfördes och användes till att ge förklaring till resultatet. Jag analyserade empirin med hjälp av teorierna genom att forma olika begrepp från en textanalys av styrdokumentet där jag valde teorier som var adekvata till att ge förklaring till resultatet. Exempelvis kan en text ha olika syften och kan tolkas till begrepp som är entydigt eller tvetydigt. Begreppet kopplas sedan ihop till teorin om hur en god policytext bör vara utformad.

4.4 DEN VETENSKAPLIGA TROVÄRDIGHETEN

I vetenskapliga studier är det av betydelse att ha en hög vetenskaplig trovärdighet. Detta kan avgöras av *reliabilitet* och *validitet*. Graden av reliabilitet och pålitlighet i en studie innebär att resultatet blir detsamma vid upprepning av kodning av samma material.

Jag upplever mig säker på att vid upprepade kodningar av det insamlade materialet skulle jag komma fram till samma resultat då resultatet visade på en tydlig samstämmighet och det var inte ett tvetydigt eller ”spretigt” resultat (Rosengren & Arvidsson: 72).

En annan del av den vetenskapliga trovärdigheten är studiens validitet. Validiteten innebär att man ge svar på det man avser att ge svar på. Men det innebär även att det är en avsaknad av systematiska mätfel vid en hög validitet.

- Studiens frågeställningar ska ge svar på studiens syfte.
- Studiens resultat ska ge svar på studiens frågeställning.
- Teorierna i studien ska vara passande verktyg till att ge förståelse åt empirin eller det material som samlats in genom intervjuerna (Rosengren & Arvidsson 1992: 70).

Jag har på ett så tydligt och transparent sätt som möjligt redogjort hur jag har gått till väga i studien. Detta för att ni som läsare själva ska övertygas om den vetenskapliga trovärdigheten och sanningslikheten till resultatet.

4.5 METODDISKUSSION

Självfallet hade jag kunnat använda en annan metod men hade då fått en annan slags studie. I och med att jag har intervjuat handläggarna har jag undersökt hur de säger sig utföra asylutredningar till skillnad från hur de praktiskt utför dem. Det hade varit intressant att utföra observation av utredningsarbetet med asylsökande men på grund av kontextens känslighet samt av respekt för asylsökarnas rätt till anonymitet och för att en observatör i rummet kan prägla situationen valde jag att inte göra detta. En nackdel med undersökningen av hur utredningar utförs är att handläggarna omedvetet eller medvetet kan säga sig utföra utredningar på ett visst sätt.

Fördelen med intervjuerna var att jag kunde få information om hur de utför en utredning, varför och på vilken grund de agerar på ett visst sätt och hur de säger sig uppleva situationen.

Asylhandläggarna kunde förklara utförligt och tala mer fritt än vid användandet av exempelvis enkäter. Jag fick också en bred bild av andra aspekter ur utredningsarbetet som asylhandläggarna talat om och som inte behandlas i uppsatsen men som var användbart till att utöka min kunskapsbild.

Att Migrationsverkets enhetschef styrde urvalet av intervjukandidater kan ha präglat resultatet. Urvalet grundade chefen på tillgänglighet och vilka han ansåg vara relevanta som exempelvis HBTQ experten medan andra hade mindre erfarenhet men var tillgängliga. Jag var tacksam för de kandidater jag blev tilldelad men jag hade helst gjort kriterieurvalet och fokuserat på en viss grupp såsom endast manliga eller endast kvinnliga asylutredare.

Angående könsfördelningen var den inte representativ med tanke på det totala antalet asylhandläggare vid Migrationsverket där 2/3 är kvinnor och 1/3 män medan jag intervjuade tre kvinnor och en man (jfr Migrationsverket D 2013). Att könsrepresentativiteten inte varit generaliserbar tänker jag bara är en faktor av många som kan visa på att studien inte representerar migrationsverkets anställda väl. Det kan vara svårt att skapa en generaliserbarhet av deras anställda på endast fyra intervjuer.

Det hade varit intressant att se en liknande studie med ett annat urval, att jämföra mäns och kvinnors påstådda sätt att utreda asylärenden.

5. RESULTAT OCH ANALYS

I detta kapitel sammanställs det analyserade resultatet med hjälp av teorierna. Jag ger svar på studiens frågeställning om asylutredningar utförs på ett samstämmigt vis. Angående presentationen av resultatet har jag valt att använda mig av citat från asylhandläggarnas utsagor då de varit beskrivande av deras utförande utav asylutredningar.

Handläggarnas citat presenteras i indragna stycken som inleds med U1 för utredare, B1 för beslutsfattare 1, B2 för beslutsfattare 2 och så vidare.

Jag har främst använt asylhandläggarnas utsagor för att ge svar på studiens frågeställningar och som stöd till detta använde jag: *Rättschefens rättsliga ställningstagande angående metod för utredningar och prövning av den framåtsyftande risken för personer som åberopar skydds skäl på grund av sexuell läggning* förkortat Dokumentet var utformat av Migrationsverkets rättsenhet där syftet var att åstadkomma en enhetlig och likformig rättstillämpning vid asylutredningar (RCI 2011-03).

Dokumentet angav riktlinjer och anvisningar till hur rättskällor rekommenderas att tolkas i utredningsarbetet kring sexuell läggning. Det poängteras även att asylhandläggarna bör följa dokumentet. Styrdokumentet innehöll en punktlista med sju steg till att bedöma om den sökande är behövande och berättigad till asyl i Sverige. I utförandet av asylutredningar måste bedömningar göras om vad som är trovärdigt, relevant eller vad som ytterligare bör undersökas och belysas. Varje metodpunkt beskrivs med en kort sammanfattande ingress i detta kapitel (Ibid).

Nedan följer den 1:a metodpunkten citerad ur (RCI 2011-03):

1. Inledningsvis ska den sökande göra sannolikt att han eller hon tillhör, eller i sitt hemland bedöms tillhöra en grupp, som riskerar förföljelse på grund av sexuell läggning. Om den sökande inte gör sannolikt att han tillhör den aktuella gruppen kan han/hon inte bedömas vara flykting.

Metodpunkt 1 behandlade utredandet av trovärdighetsbedömning till tillhörighet till sexuell läggning som grupp för att få flyktingstatus.

För att visa på hur handläggarna arbetat med den delen av utredningen som rör metodpunkt 1 redogör jag för två av deras citat nedan. De två uttalanden nedan beskriver bland annat trovärdighetsbedömningar.

B3. Vi uppmanar alla som söker asyl, oavsett, att komma med dokumentation. Vi frågar alltid det: Har du någonting du kan visa för att stödja det du berättar. Finns det inte då har vi att bedöma från den muntliga utsagan. Helt enkelt så det är ingenting vi kräver, absolut inte.

U1. Trovärdighetsbedömningar är svåra, det är bland det svåraste, tycker jag personligen. Det vi gör då är att vi alltid gör en sammantagen bedömning. Detta gäller alla ärenden. Man får helt enkelt fråga kring det: Ok, du har varit gift tidigare. Så då stället vi frågor som i alla andra HBTQ utredningar. Vi frågar - när kom du till insikt om din sexuella läggning? Personen kanske är bisexuell? Det är egentligen samma typer av frågor. Sedan gör vi en bedömning huruvida det är trovärdigt eller inte. Men det krävs ju en större utredningsinsats från vår sida om det finns anledning till att ifrågasätta uppgifter. Då ställer vi fler frågor för att ja... för att möjliggöra för personen att förklara hur det har kommit sig att det blivit så. Om någon tittar på ärendet och ser att han tidigare har varit gift med en kvinna och nu säger att han är homosexuell, skulle det inte vara trovärdigt. Utan då ställer vi fler frågor och ger möjlighet för personen att förklara hur det ligger till. Därefter gör vi en bedömning utifrån allt vi har i ärendet. Är det rimligt? Eller är det inte rimligt? Är det trovärdigt eller inte? Det är absolut ingen omöjlighet det kan mycket väl vara så att personen har kommit till insikt med att han är homosexuell senare i livet. Och det är ingenting som vi har någon generell uppfattning om vad som är rimligt, utan vi gör en individuell bedömning i alla ärenden.

Citaten på föregående sida visar på betydelsen att se varje persons individualitet och att ställa rätt frågor. Den sista meningen i citatet ovan belyste vikten av att inte göra stereotypa bedömningar utan att istället se till den sökandes individualitet vid utredningar.

Handläggarna beskrev utredningsarbetet som stressfyllt. Detta visas i handläggarens beskrivning av arbetet i citatet nedan:

B2. Det som försvårar är ju stressen liksom... och just nu väller det in folk... alla är jättestressade... och man måste ändå hantera stressen på något sätt. Arbetet ska ju göras, och det ska gå snabbt. Så det är hela tiden en balans eftersom att det ska bli rätt beslut tillslut.

Asylhandläggare kan beskrivas som gräsrotsbyråkrater eftersom de arbetar med att bistå assistans till klienter inom en organisation eller myndighet utan vinstsyfte.

Angående stress i arbetet kan gräsrotsbyråkrater enligt Lipsky (1980: 89) hitta ett rutinmässigt arbetssätt som hanteringsmekanism till det stressfyllda arbetet med klienter. Det rutinmässiga arbetssättet kan bland annat te sig som att gräsrotsbyråkraten ser klienterna på ett schablonmässigt sätt och att de inte tar hänsyn till individuella egenheter. I och med att handläggaren säger sig vara medveten och rädd för att låta faktorer som stress påverka kvalitén och rättssäkerheten på utredningarna kan det vara så att asylärenden anses som mer kritiska än andra gräsrotsbyråkratiska ärenden.

Metodpunkt 2 behandlade utredandet av graden av riskfyllt klimat i det land eller territorium personen flytt från i relation till den grupp som personen anses tillhöra.

Den andra metodpunkten ur det rättsliga ställningstagandet (RCI 2011-03) om metod och asylutredningar kopplat till sexuell läggning uppmanar asylhandläggaren att ta reda på relevant och aktuell landinformation, vilken grupp eller territorium personen tillhör och har flytt från. Handläggaren ombeddes ta reda på om gruppen tenderar att bli utsatt för övergrepp eller annan illa behandling som är av den grad att det utgör skyddsgrundande förföljelse eller om gruppen inte kan få skydd av myndigheter eller annan organisation.

I citatet nedan berättar en av handläggarna om utredning kopplat till metodpunkten:

B1, HBTQ SPECIALIST. Vi använder oss speciellt mycket av Migrationsverkets rätts- och landinformation, Lifos⁵, i HBTQ ärenden för att kolla och ta reda på landinformation. Det är inte alltid det finns landinformation och ibland är det ju något väldigt specifikt. Exempelvis om vi vill veta om transsexuellas situation i Uzbekistan då kanske det finns information om homosexuella men inte om transsexuella och då kan man istället fråga Lifos om situationen. Hur ser situationen för transsexuella ut i Uzbekistan? Och då letar de vidare i sin tur.

⁵Handläggarna beskrev Lifos som den databas som Migrationsverkets handläggare använder sig av för att finna information om förhållanden för specifika grupper

Det är liksom inte ovanligt att just på HBTQ fronten kan det vara lite dolt i vissa länder. Det kanske inte finns information om lesbiska till exempel... Det står ingenting i lagstiftningen om lesbiska så det är kanske mest fokus på sexuella handlingar mellan män.

Handläggarna visade tilltro till Migrationsverkets asylutredningar samt inhämtandet av landinformation detta trots att beslutsfattaren i citatet ovan berättat att det inte alltid finns tillräckligt med landinformation om alla grupper i alla länder. Handläggaren berättade att om information saknades så kontaktades analytikern på Lifos som sammanställer ytterligare information. Handläggarna visade på ett källkritiskt förhållningssätt till informationen trots att de varit medvetna om att Lifos analytiker går igenom dokumenten, sällar och uppdaterar för att säkerställa att informationen ska vara korrekt. Samtliga handläggarna hade en samstämmig tolkning av metodpunkt 2.

Handläggarna använde flera källor när de hänvisade i en utredning där tre källor ansågs rimligt. Att det inte fanns information om alla grupper i alla länder tyder på en okunskap till gruppernas situation vilket kan innebära en risk för dessa. Att handläggarna trots detta var relativt okritiska till Migrationsverket och de svenska asylutredningarna kan förklaras genom den identitetskoppling som finns mellan den ny-institutionella organisationen och handläggarna själva. Om de identifierar sig som anställda vid Migrationsverket kan de vara angelägna om att förbättra sin egen identitetsbild i andras ögon genom att framhäva Migrationsverkets i ett gott ljus (Svensson m.fl. 2008: 40ff).

Metodpunkt 3 behandlade utredandet av en framåsyftande riskbedömning där förföljelse eller skyddsgrundande illabehandling vägs in som riskfaktor.

I följande stycke presenteras metodpunkt 3 citerad:

Det bör bedömas om den sökande genom sin berättelse gjort sannolikt att han/hon innan avresan drabbats av förföljelse eller skyddsgrundande behandling och om den sökande i så fall försökt få skydd av myndigheterna. Jämför ovan nämnda uttalanden i MIG 2007:16. Observera att det vid en framåsyftande bedömning inte ställs krav på att personen redan utsatts för förföljelse. Redan upplevd förföljelse kan dock indikera en framtida risk (RCI 2011-03).

Enligt metodpunkt 3 framstod det att - å ena sidan ska den sökande göra sin berättelse sannolik att han/hon drabbats av skyddsgrundande illa behandling och försökt få skydd av myndigheter men å andra sidan ska en framåtsyftande bedömning göras om personen riskerar förföljelse eller annan flyktinggrundande illa behandling.

Metodpunkten lämnar utrymme för flera användningar av policyn vilket kan innebära att den skulle implementeras på olika sätt beroende på vilken handläggare som tolkar den. Hill menade att en policys syfte är att utforma en enhetlig implementering, att en tydlig policy- formulering utan utrymme för flera tolkningar ger en mer enhetlig tolkning (Hill 2007: 183).

Asylhandläggarna visade på samstämmighet av tolkningen av metodpunkt 3 ur (RCI 03/11). De betonade att en framåtsyftande bedömning skulle göras även då den sökande inte har råkat ut för något. Handläggarna hade implementerat metodpunkten genom att utförligt utreda hur situationen egentligen ser ut eller har upplevts. De gjorde även en framåtsyftande riskbedömning.

I citatet nedan beskriver handläggaren utredningsdelen som rör metodpunkten:

U1. Om vi tänker oss ett scenario där den asylsökande säger sig ha blivit jagad på stan och att utredningen skulle sluta där. Men sedan kanske det visar sig att personen blivit jagad på stan 10 gånger och varit utsatt för många andra saker också. Därför är jätteviktigt att vi ställer tillräckligt med frågor så att vi får veta vad personen varit med om. Om man utsätts för saker kan det indikera på att det skulle upprepas vid ett återvändande. Men det behöver ju inte heller vara så att man har utsatts för någonting i hemlandet för att vi ska bedöma att man vid en då framåtsyftande bedömning, att vi ska anse att personen skulle riskera flyktinggrundande förföljelse men det kan vara en indikation på det. Så då ställer vi frågor kring det.

Om man säger att man riskerar förföljelse på grund av sin sexuella läggning och kommer från Norge så kontaktar vi den norska myndighetsapparaten med förfrågan om de har möjlighet att hjälpa personen ifråga. Det kan ju vara så att man riskerar att utsättas ifrån enskilda individer men man bedömer att myndighetssituationen är sådan att man kan få hjälp.

Men det finns andra länder där vi bedömer att det inte finns de möjligheterna. Det kan tänkas att det finns ett scenario där det kan tänkas att en person som inte har utsatts för någonting eftersom personen har dolt sin sexuella läggning i hemlandet men som vi ändå bedömer är skyddsbehövande och som skulle riskera att utsättas för förföljelse vid ett återvändande. Så man kan tänka sig alla scenarier om varför man valt att dölja sin sexuella läggning. I vissa kontexter och i vissa länder bedömer vi att det inte finns tillräckligt bra hjälp att få ifrån myndigheterna men vi ställer alltid frågor kring det och frågar hur personen tänker. Egentligen, så har det mycket att göra med den information vi har om landet ifråga. Om man har vänt sig till myndigheterna i landet och försökt få hjälp därifrån. Om man inte har det så frågar vi varför.

Det fanns även här ett samförstånd om hur denna metodpunkt skulle tolkas. Samförståndet förklaras genom att de är medlemmar av samma institution, myndighet och arbetsplats. Migrationsverket har som mål att skapa en samstämmighet med god kunskap om institutionens arbetsområden.

En annan förklaring var handläggarnas tilltro till styrdokumentet, vilket är en viktig faktor till att policyns implementering ska bli enhetlig och kan förklara den enhetliga tolkningen av styrdokumentet (Hill 2007: 183ff).

Metodpunkt 4 behandlade utredandet av hur den sökande kommer att manifesteras sin sexuella läggning vid ett återvändande.

Metodpunkt 4 syftade till att ta reda på hur den sökande skulle välja att leva med sin sexualitet vid återvändande till hemlandet och hur människor i närheten skulle reagera. Det kunde vara som stöd till en framtida riskbedömning att dels beakta hur personen hittills valt att leva i asylansökningslandet, dels om den asylsökande valt att leva öppet eller dolt med sin sexuella läggning.

Handläggarna framstod att implementera policyn ordagrant och på ett likartat sätt. I citatet nedan presenteras vad asylhandläggaren berättade om utredandet kring sökandes hantering av andras kännedom om sin sexuella läggning vid eventuellt återvändande till hemlandet.

U1. Kanske ställs frågor kring när man kom till insikt med att man var homosexuell eller bisexuell eller vad de kan tänkas vara. Hur tänker personen kring det och om han/hon varit öppen med det till omgivningen, och om det varit några reaktioner på det?

Det är lite allmänna frågor om hur man resonerat. Om man är från en kontext där det är tabu att vara homosexuell då måste man ställa frågor om sökanden haft funderingar kring det. Detta för att det är tabu i den kontexten han/hon kommer ifrån. Så vi ställer frågor omkring det. Men sedan ställer vi frågor kring om hur och vad man har utsatts för på grund av sin sexuella läggning.

Metodpunkt 5 behandlade utredandet av hanterandet av graden av öppenheten kring den sökandes sexuella läggning vid eventuellt återvändande till hemlandet.

Metodpunkt 5 uppmanade handläggarna att ta reda på och avgöra om den sökande gjort sannolikt att han/hon skulle komma att välja att visa sin tillhörighet offentligt eller privat. En viktig fråga var att ta reda på hur andra personer kommer att reagera på detta val.

Metodpunkten angav att det var viktigt att veta om reaktionerna från omgivningen kommer att nå upp till skyddsgrundande förföljelse. Vidare beskrevs att den sökande inte kunde krävas eller förväntas dölja delar av sin sexuella läggning som han/hon inte var villig att dölja. Det angavs att sökande inte kan förväntas agera på samma sätt i sitt hemland som man gjort i Sverige då Genèvekonventionen inte garanterar sökanden samma skydd för de mänskliga rättigheterna och öppenhet i hemlandet som i landet där han/hon sökt asyl.

Asylhandläggarna betonade att ingen som inte vill kunde krävas att dölja sin sexuella läggning. Den sökande fick själv avgöra detta men måste berätta hur han/hon kommer att leva med sin sexuella läggning och vad det kan ha för konsekvenser. Vad personen riskerade och vad personen kände kring att leva med sin läggning vid eventuellt återvändande måste ges svar på för den subjektiva bedömningen av den sökandes upplevda fruktan, om det är en så kallad välgrundad fruktan för förföljelse på grund av den sexuella läggningen.

Metodpunkt 6 behandlade utredandet av anledningen av välgrundad fruktan där det specificeras att socialt tryck i sig inte är tillräcklig anledning till välgrundad förföljelse.

Enligt metodpunkten var rädsla för socialt tryck och påfrestningar som kan komma med medvetenheten om den sökandes sexuella läggning vid återvändande till hemlandet var inte tillräcklig anledning till asyl. Socialt tryck exemplifieras som en förälders oro eller att generera en arbetskamrat och anses inte som en välgrundad fruktan för förföljelse. Om det däremot går att fastställa att personen berättat att den tänkt leva diskret med sin läggning och trots detta har en välgrundad fruktan - då kan personen ha rätt till asyl.

Metodpunkt 6 förtydligade vilka som ska omfattas att bli tilldelade asyl. Därmed stärks och preciseras hur en asylutredning ska gå till väga. Samstämmigheten i utredningsarbetet ökas genom att metodpunkten preciserar socialt tryck och vilka som har och inte har rätt till asyl. En tydlig policy eller metodpunkt ska vara utan alternativa tolkningar eller tydningar. Det är av stor vikt att den som arbetar med policyn inte tyder den mot det syfte metodpunkten var formulerad. Detta visar att de har haft en gemensam uppfattning inom institutionen och de har därmed kunnat säkerställa institutionens mål och syfte (Hill 2007: 183ff).

Handläggarnas tolkning av metodpunkt 6 visade sig även som de andra metodpunkterna vara samstämmig. Ett exempel visas i handläggarens citat nedan:

B3. Om det personen anser sig riskera har att göra med socialt tryck.

Om det är så att man känner sig obekväm inför vänner och familj eller om man faktiskt tror att man skulle utsättas för regelrätta trackaserier eller annan illa behandling. Vi ställer frågor om man har varit utsatt för någonting på grund av sin sexuella läggning. Och det gör vi i alla ärenden, oavsett vad det är för typ av illa behandling man utsatts för.

Metodpunkt 7 behandlade utredandet om den asylsökande har möjlighet att få skydd av myndigheter eller om internflyktingsystem finns tillgängligt.

Enligt metodpunkt 7 från det Rättsliga ställningstagande angående asylutredningar om sexuell läggning (RCI 2011-03) så skulle utredningar avslutas om asylhandläggarna finner att den asylsökande kan få skydd av myndigheterna eller om det fanns ett internflyktingsystem tillgängligt.

För att ta reda på om den sökande kan få skydd från myndigheterna utredde asylhandläggarna om det fanns direkt använda paragrafer som exempelvis kriminaliserade homosexualitet. Detta berättar HBTQ specialisten om i citatet nedan.

B1, HBTQ SPECIALIST. Vi tittar ju liksom på landinformation och där står det ju att polisen diskriminerar... Polisen gör det här och det här... Man tar ju liksom in det i bedömningen också. Homosexualitet är kanske kriminaliserat och den sökande kanske riskerar två års straff men de har aldrig dömt någon enligt de paragraferna... Det kanske är en indikation att de inte riskerar någonting... Men sedan kanske det finns andra uppgifter. De kan dömas till brott på andra grunder. Om man blir dömd enligt andra grunder så är det ju svårt att veta hur många som egentligen blir dömda för sin sexuella läggning. Asylhandläggarna implementerade även denna metodpunkt likartat och därmed tydliggjordes deras institutionella tillhörighet. Om jag hade frågat individer vid en annan institution hade deras svar inte varit likartade över hur de skulle implementera metodpunkten.

Genom handläggarens citat ovan framstår en komplexitet till avgörandet om personen ifråga kan få skydd från myndigheter eller inte. Det förväntas att asylhandläggarna inom Migrationsverket ska ha tillräcklig professionell kompetens och institutionell och inter-organisatorisk kunskap för att tillämpa policyn efter det syfte som institutionen tolkat Utlänningslagen och andra rättskällor. Metodpunkterna framstår som väl fungerande på grund av att de uppnått sitt syfte att skapa ett enhetligt utredningssätt till en likartad implementering (jfr. Hill 2007:14).

I resterande del av avsnittet presenteras handläggarnas åsikter om riktlinjerna och utredningsarbetet:

Angående den information som handläggarna utgav om tolkningen av utförandet av en asylutredning i relation till metodpunkterna så visade de på en likartad tolkning och implementering av metodpunkterna ur Riktlinjedokumentet. Handläggarna ansåg att ju mer som utreds och ju mer information som tas fram så skapas en bättre och säkrare utredning som grund till att rätt beslut fattas. Det fanns inga tydliga avvikelser på hur tolkningar av hur metodpunkterna skulle användas.

I citaten nedan beskriver handläggarna bland annat sina känslor om utredningarna och riktlinjerna:

B3. Före utredningar förbereder man och tittar på dokument man tittar igenom... så det är inte alltid man får med allt direkt om man får reda på det under utredningen så kanske man behöver lite extra tid på sig att formulera lite frågor.

Men jag tror i alla fall att det fångas upp ganska bra i och med de metoder och riktlinjer vi har nu... det blir ganska bra säkringar faktiskt... och det är ju jättebra

B2. Jag tycker att våra riktlinjer är bra... Tidigare var det så att vi inte ställde tillräckligt mycket med frågor... att ni kastar du bara fram att du är homosexuell och det tror vi inte på... så nu är det fler steg som vi måste gå igenom så jag tycker att det är bra att vi har riktlinjer

I och med att handläggarna beskriver riktlinjerna som bra och säkra visar detta på en tilltro till Riktlinjedokumentet och dess metodpunkter. Detta är en viktig del i att en policy är väl fungerande och implementerad enligt författarens syfte. Det är en förklaring till den samstämmiga tolkningen av Riktlinjedokumentet (Hill 2007: 183ff).

5.2 SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Handläggarna visade på att det fanns en enhetlig utredningsmetodik om hur utredningsmetoder skulle tolkas och implementeras. Vad gäller tolkningen av Riktlinjedokumentet (RCI 2011-03) och metodpunkternas utformning möjliggjordes flera tolkningar av punkterna, vilket skapade ett handlingsutrymme för handläggaren. Syftet med policyn var att skapa en enhetlig tolkning vilket framstod finnas.

Jag var medveten om att handläggarna inte enbart arbetade efter policydokumentet vid en utredning utan att även andra faktorer kan påverka, exempelvis yrkeserfarenhet och annan professionell kunskap. Detta förklarades genom att handläggarna var en del utav samma institution.

Institutioner har som mål att de som har samma eller liknande arbetsroll ska ha samma eller liknande uppfattning till hur arbetet ska utföras (Svensson m.fl. 2008: 47ff).

Handläggarna visades ha en likartad tolkning, uppfattning och implementering kring utredningsmetodiken i asylärenden kopplade till sexuell läggning. Detta trots att styrdokumentet med metodpunkter kunde uppfattas som tvetydiga. En anledning till det jag uppfattade som tvetydliga formuleringar i styrdokumentet utgjorde en del av det handlingsutrymme som förlitar sig på handläggarnas professionella kompetens. Därmed är den inte ämnad att tolkas av någon som inte arbetar vid Migrationsverket.

Den enhetliga tolkningen förklarades av att de visade tilltro till den utformade policyn, Riktlinjedokumentet. Tilltron till policyn är en betydande faktor till en lyckad implementering av dokumentet. Den enhetliga implementeringen visar på en lyckad policyformulering av dokumentet då dess syfte, som var att skapa en enhetlig tolkning och utredningsmetodik, uppnåts (Hill 2007: 183ff).

Teorin om gräsrotsbyråkrater behandlar hur stress påverkar handlingsutrymme för asylhandläggarna. Gräsrotsbyråkrater har ett behov av att förenkla arbetsuppgifterna vid hög arbetsbelastning. Ett sätt att göra detta kunde vara att rutinmässigt förenkla arbetet med klienterna på ett schabloniserat sätt där klientens individualitet bortses. Detta var något som handläggarna uttryckte var av yttersta vikt - att inte bortse från klientens individualitet – utan det ska göras en helhetsbedömning av varje enskilt fall. De nämnde vidare att det är viktigt att ställa tillräckligt med frågor och att extrahera tillräckligt med information från sökanden samt att inte låta sig påverkas av stress då det kan innebära att de missar viktig information.

Handläggarna visade på en medvetenhet och ett motstånd till de konsekvenser stress kan ha på dem själva och deras utredningsarbete som gräsrotsbyråkrater (Lipsky 1980: 89).

Jag påstår inte att de inte påverkas av stressen i arbetet bara för att de påtalade att stressen inte fick ha någon inverkan. Däremot kan det vara en indikation på en visad medvetenhet till att inte låta stress påverka utförandet av utredningar då stressen kan leda till ett schablonartat utförande av utredningarna där individualiteten bortses.

Resultatet visar på en indikation till rättssäkra asylutredningar inom den institution på Migrationsverket där studien utfördes.

6. SLUTORD

Syftet med studien var att analysera den grad av samstämmighet i asylutredningsmetodik av Migrationsverkets handläggare. Det visade sig att de hade en samstämmig tolkning av asylutredningar för de som ansökt om asyl och som haft flyktingstatus för sin sexuella läggning. Jag känner att min forskningsmetod var en god metod till att undersöka graden av samstämmighet vid asylutredningar då jag använde mig av kvantitativa intervjuer med asylhandläggare på Migrationsverket. Detta eftersom att jag har belyst deras egna upplevelser om asylutredningar, om utförande och upplevelser kring detta. I efterhand känner jag att det hade varit intressant att göra fallanalyser av liknande asylfall. En av anledningarna att jag tvekade till detta var att varje asylfall bedöms individuellt och det kan vara svårt att jämföra fall.

Studiens resultat visar på ett välfungerande policydokument/styrdokument som tolkas enhetligt, på en god institution där handläggarna hade liknande uppfattning om asylutredningsarbetet. Jag kände att studiens resultat visade på en god rättsäkerhet för asylsökande. Den institution som studien utfördes på visade hålla bra kvalitet i utredningarna då de utfördes enligt policy dokumentet och hade en hög grad utav samstämmighet. En anledning till resultatet kan vara att Migrationsverket är en statlig myndighet som varit verksam i många år och arbetat med att utveckla bland annat rättsäkerheten och säkerligen informationsflödet inom institutionen. Å andra sidan tänkte jag att eftersom myndigheter som Migrationsverket ofta kan utsättas för effektivisering och besparingar tänkte kan detta bidra till en utveckling eller en utveckling som inte bidrar till en rättsäkerutredning kan ske.

En god rättsäkerhet för asylsökande som blivit tillgiven flyktingstatus på grund av sin sexuella läggning betyder att de ska bedömmas och utredas lika oavsett vilken handläggare som utrededer deras fall. Eftersom felbedömningar och orättsäkra bedömningar kan få ödesdigra konsekvenser så är rättsäkerheten viktig för att de asylsökande ska utredas och bedömmas korrekt.

Eftersom studien var relativt liten då jag intervjuade fyra asylhandläggare hade jag gärna velat göra en större studie om asylhandläggares samstämmighet. Jag hade velat se kvantitativa studier genom analys av redan utförda asylutredningar från samtliga av Migrationsverkets kontor i Sverige för att få en generell bild.

7. KÄLLFÖRTECKNING

7.1 LITTERÄRA OCH ELEKTRONISKA KÄLLOR

Dalen, Monica (2008). *Intervju som metod*. 1. uppl. Malmö: Gleerups utbildning

DN (2010-07-27), Dagens Nyheter, Kallin, Jenny. *Fördomar möter homosexuella asylsökanden*.

Webadress: <http://www.dn.se/sthlm/fordomar-moter-homosexuella-asylsokande%5C>

Information hämtad: 2014-05

DN, (2013-01-27), Dagens Nyheter, Persson, Ann. *Skärpta krav på dem som avgör asyl till homosexuella*.

Webadress: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/skarpta-krav-pa-dem-som-avgor-asyl-till-homosexuella/>

Information hämtad: 2014-05

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. *Europa Konventionen om Mänskliga Rättigheter* (EKMR) Council of Europe. Strasbourg

Information hämtad: 2013-11

Feijen, Liv och Frennmark, Emilia (2011) *Kvalitet i asylprövning - En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd*. Slutrapport från projektet *Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning* finansierat av Europeiska flyktingfonden av UNHCR i samverkan med Migrationsverket.

Gröndahl, Aino (2012) *Asylprövningen vid flyktingskap på grund av sexuell läggning - En analys av riskprövningen och möjligheten till skydd i hemlandet*. Asylrapport. RFSL

Hill, Michael J. (2007). *Policyprocessen*. 1. uppl. Malmö: Liber

Hojem, Peter (2009) *Fleeing for love: asylum seekers and sexual orientation in Scandinavia*. New Issues in Refugee Research. Research Paper No. 181. UNHCR Regional Office for the Baltic and Nordic Countries.

Jansen, Sabine & Spikjerboer, Thomas (2011) *Fleeing homophobia – Asylum claims related to sexual orientation and gender identity in Europe*, Vrije Universiteit Amsterdam

Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Migrationsverket, RCI, (2011-03), Svensk myndighet, *Rättschefens rättsliga ställningstagande. Metod för utredning av risken för personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning. RCI 2011-03-13*

Webadress:

<http://lifos.Migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=24390>

Information hämtad: 2013-10

Migrationsverket (A), Svensk myndighet, Information hämtad från flera delar

Migrationsverkets hemsida om Migrationsverkets verksamhet.

Webadress: www.Migrationsverket.se

Information hämtad: 2013-11

Migrationsverket (B) 2013, Svensk myndighet, *Aktuell Statistik från Migrationsverket om avgjorda asylärenden*. Information hämtad från Migrationsverkets hemsida.

Webadress:<http://www.Migrationsverket.se/download/18.7da4546213e30c2b8d6112d/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2013+-+Asylum+desicions+2013.pdf>

Information hämtad: 2013-11

Migrationsverket (C) 2007, Svensk myndighet, *Faktablad om Dublinförordningen*.

Webadress:http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6313f31/1381926474492/dublinforordningen_sv.pdf

Information hämtad: 2014-07

Nationalencyklopedin (A). Uppslaget: *Genevekonventionen*.

Webbadress:http://www.ne.se/genevekonventionen?i_h_word=genevekonventionenhttp://www.ne.se/genevekonventionen?i_h_word=genevekonventionen Information hämtad: 2014-07

Nationalencyklopedin (B). Uppslaget: *Flyktingkommissarie*

Webadress: http://www.ne.se/unhcr?i_h_word=flyktingkommissarie

Information hämtad: 2014-07

Nationalencyklopedin (C). Uppslaget: *Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*.

Webbaddress: <http://www.ne.se/europeiska-konventionen-om-de-m%C3%A4nskliga-r%C3%A4ttigheterna>

Information hämtad: 2014-07

Nationalencyklopedin (D). Uppslaget: *Dublinförordningen*.

Webbaddress: <http://www.ne.se/dublinf%C3%B6rordningen> Information hämtad: 2014-07

Regeringens proposition (2005/06:6) *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning*. 2005-09-22

Rosengren, Karl Erik & Arvidson, Peter (1992). *Sociologisk metodik*. 4. uppl. Solna: Almqvist & Wiksell

Socialförsäkringsutskottets betänkande (2005/06:SfU4) *Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning*.

Statens offentliga utredningar (SOU 2004:31) *Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse*. Justitie utskottet. 2004-03-01

Svensson, Kerstin, Johnsson, Eva & Laanemets, Leili (2008). *Handlingsutrymme: utmaningar i socialt arbete*. 1. utg. Stockholm: Natur & kultur

Sveriges Radio (2011-10-26) *Utvisad blev mördad i Irak*.

Webbaddress: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=96&artikel=4767484>

SVT.se (2013-07-05), Westerlund, Ulrika. Åsell Mire, Emelie. Repka, Alex. *Asylprocessen måste bli rättsäker för hbtq personer*.

Webbaddress: <http://www.svt.se/opinion/asylprocessen-maste-bli-rattssaker-for-hbtq-personer>

Information hämtad: 2014-05

Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000). *Diskursanalys som teori och metod*.

Lund: Studentlitteratur

7.2 INFORMANT SOM KÄLLA

Migrationsverket D, Svensk myndighet, Lidstedt, Susanna, Strategiskt utvecklingscentrum,

Löne- och förhandlingsenheten, Telefonnummer: 010-4856751

Epost: susanne.lidstedt@Migrationsverket.se

Information hämtad: 2013-12-02

8. BILAGA

Rättschefens ställningstagande (RCI 2011-03) presenteras i detta kapitel:

***Rättschefens rättsliga ställningstagande angående
metod för utredning och prövning av den framåtsyftande risken för
personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning.***

4 Rättschefens bedömning

Både nationellt och internationellt har domstolar funnit att det finns ett behov av att utveckla metoder för prövning av asylskäl. Migrationsöverdomstolen har i MIG 2007:12 gett en hel del instruktioner gällande metoden för asylprövning. När det gäller prövningen mer i detalj finns inga sammanfattande instruktioner i nationell praxis. Det går att uttyda vissa instruktioner från förarbetena men dessa har inte blivit utarbetade som en metod. Den brittiska domstolen har gjort ett försök att skapa en metod för utredningen och prövningen, som är betydligt mer konstruktiv än den som finns i vår nationella lag och praxis.

En tillämpning av metoden stämmer väl överens med de instruktioner som getts gällande rekvisitet ”giltig ursäkt” i RCI 04/2009.

Lämplig metod för utredning och prövning av den framåtsyftande risken för personer som åberopar skyddsbehov på grund av sin sexuella läggning är följande:

1. Inledningsvis ska den sökande göra sannolikt att han eller hon tillhör, eller i sitt hemland bedöms tillhöra en grupp, som riskerar förföljelse på grund av sexuell läggning. Om den sökande inte gör sannolikt att han tillhör den aktuella gruppen kan han/hon inte bedömas vara flykting.

2. Av relevant och aktuell landinformation bör fastställas om den aktuella gruppen i personens hemland är utsatt för övergrepp som till sin natur och sin omfattning utgör skyddsgrundande förföljelse och om den aktuella gruppen kan få ett effektivt skydd av

myndigheter eller annan organisation. Vid denna bedömning kan t.ex.

Migrationsöverdomstolens allmänna resonemang i MIG 2008:21 beaktas.

3. Därefter bör det bedömas om den sökandes genom sin berättelse gjort sannolikt att han/hon innan avresan drabbats av förföljelse eller skyddsgrundande behandling och om den sökande i så fall försökt få skydd av myndigheterna. Jämför ovan nämnda uttalanden i MIG 2007:16. Observera att det vid en framåtsyftande bedömning inte ställs krav på att personen redan utsatts för förföljelse. Redan upplevd förföljelse kan dock indikera en framtida risk.

4. Nästa relevanta fråga är hur den sökande kommer att manifesteras sin tillhörighet till gruppen vid ett återvändande. Därvid kan som stöd för den framtida riskbedömningen bl.a. beaktas hur personen hittills levt i hemlandet och hur personen agerat i det land där han söker asyl t.ex. genom att utreda om den sökande lever öppet som homosexuell i ansökningslandet eller även där döljer sin sexuella läggning.

5. Om den sökande gör sannolikt att han/hon kommer att välja att offentligt visa sin tillhörighet till gruppen måste man fråga sig hur andra (både privat och offentligt) kommer att agera på detta förhållningssätt. Hur personen agerar i olika möten kan variera och därmed kan också risken variera. Frågan är om reaktionerna kommer att nå upp till skyddsgrundande förföljelse. Vid bedömningen måste beaktas att den sökande varken kan eller får förväntas dölja delar av sin sexuella läggning, som han/hon inte är villig att dölja. Enbart det faktum att den sökande inte kan agera på samma sätt i sitt hemland som han kan göra i Sverige är inte i sig skyddsgrundande eftersom Genèvekonventionen inte garanterar sökanden samma öppenhet och skydd för mänskliga rättigheter i hemlandet som i landet där han söker skydd. Men om det vid en objektiv och subjektiv bedömning framkommer att den sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är han/hon i behov av skydd även om skälen för att offentligt visa sin sexuella läggning bedöms oresonliga.

6. Om personen anför att han/hon kommer att välja diskreta handlingar måste nästa steg i utredningen vara att ta reda på varför personen kommer att välja detta levnadssätt. Om det framkommer att orsaken är att det är så han/hon önskar att leva, att det beror på grund av socialt tryck, t.ex. för att inte oro sina föräldrar eller för att inte generera sina vänner/arbetskamrater är personen inte i behov av skydd. Socialt tryck av detta slag utgör inte förföljelse. Om – å andra sidan – utredaren kan fastställa att orsaken till att den sökande kommer att välja en diskret tillvaro är att han/hon riskerar en konkret förföljelse måste det bedömas om rädslan är välgrundad.

7. Om personen bedöms vara i behov av skydd på grund av sin tillhörighet till gruppen, som riskerar förföljelse på grund av sexuell läggning, måste utredningen avslutas med en bedömning av om det finns ett myndighetsskydd enligt gällande rätt att erhålla vid ett återvändande till hemorten eller ett internflyktsalternativ inom hemlandet.

Ovan nämnda steg för utredningen och bedömningen torde utgöra tillräcklig grund för att uppfylla kraven på en framåtsyftande bedömning. Metoden torde även vara tillämpbar för prövning av verkställighetshinder.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av undertecknad rättschef efter föredragning av verksjuristen Helene Hedebris.

Mikael Ribbenvik

Rättschef (RCI 2011-03).