

# Modellverksamheten

## En säkrare behandling av asylprocessen?

Gudrun Andersson

Luleå tekniska universitet

C- uppsats

Samhällskunskap

Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap

Avdelningen för Samhällsvetenskap

## **Abstrakt**

Syftet med denna uppsats är att se om modellverksamheten resulterar i en mer rättssäker behandling av asylärenden. För att fullfölja syftet har jag följande frågeställningar: Vilka skillnader och likheter finns det mellan den traditionella verksamheten och modellverksamheten? På vilket sätt kommer modellverksamheten att innebära en förbättring eller försämring för den som söker asyl? För att ge svar på dessa frågor finns det kapitel som handlar om bland annat migrations- och asylpolitik, medborgarskap, mänskliga rättigheter, Sverige som rättsstat och modellverksamheten.

Slutsatsen är att modellverksamheten kommer att innebära förbättringar och försämringar för den asylsökande. En av förbättringarna är att asylprocessen kommer att gå fortare än tidigare och en försämring kan vara att de asylsökande kan komma att behandlas på olika sätt.

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	1
1. 1 Syfte, frågeställningar och disposition .....	2
1. 2 Metod och material .....	2
<b>2 Historik runt asylsökande i Sverige</b> .....	5
2. 1 Asylärendenas utveckling .....	6
<b>3 Om rättvisa, medborgarskap, staten och myndigheter</b> .....	8
<b>4 Mänskliga rättigheter</b> .....	12
4. 1 Medborgarskapet, folkrätten och rättssäkerhet .....	12
<b>5 Migrations- och asylpolitik</b> .....	14
5. 1 Att få asyl .....	14
5. 2 Viktiga aktörer i asylprocessen .....	15
5. 3 Traditionella arbets sättet .....	16
<b>6 Modellverksamheten</b> .....	21
6. 1 Modellverksamheten och det offentliga biträdet .....	22
6. 2 Från muntlig genomgång till beslut .....	23
6. 3 Konsekvenser av införandet av modellen .....	26
<b>7 Sammanfattande diskussion</b> .....	29
<b>8 Käll- och litteraturförteckning</b>	

# 1 Inledning

Sverige antog år 2002 den första svenska handlingsplanen för mänskliga rättigheter. Denna ska bland annat förhindra att en del asylsökande personer skickas tillbaka till länder där de riskerar att utsättas för tortyr.<sup>1</sup> Har Sverige följt denna plan? Vi hör ofta i media att den svenska staten utför ”övergrepp” mot utländska medborgare som söker svenskt medborgarskap. Ett exempel på ”övergrepp” är bland annat det som händer i fallet Niada, en flicka som kommer från Albanien. Niada och hennes familj tvingades på grund av hot mot familjen, fly från deras hemland till Sverige för två år sedan. Därefter har de levt i ovisshet och fruktan för att utvisas till Albanien. I september 2004 fick familjen ett avvisningsbeslut från utlänningsnämnden och beslutet går inte att överklagas. Detta ledde till att Niada försökte ta livet av sig med tabletter, men hon misslyckades dock och har sedan dess vårdats i hemmet, djupt apatisk.<sup>2</sup> Detta är bara ett av fallen där de asylsökande tvingats vänta länge för att få besked om de får svenskt medborgarskap eller om de ska utvisas från Sverige. De utländska medborgarna får inte ta del av den svenska rättssäkerheten, utan de tvingas genomgå en process som de svenska medborgarna troligen inte skulle acceptera att bli utsatt för.

Sedan några år tillbaka har det pågått diskussioner om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden. Det huvudsakliga syftet med detta är att stärka rättssäkerheten för de asylsökande samt att tydliggöra utlänningslagstiftningen. För att kunna genomföra förändringarna tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté år 1997 som hade till uppdrag att ta ställning till en ny instans- och processordning vid tillämpningen av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Kommittén lade fram ett betänkande där de föreslog en ny instans- och processordning som innebar att överprövningen av migrationsverkets beslut skulle ske i några särskilt utvalda länsrätter. Två år senare beslutade regeringen att låta Lagrådet yttra sig om förslaget om en ny instans- och processordning i utlänningslagen. Förslaget baserades bland annat på ovanstående kommittéutredning, dels på det beslut som riksdagen fattade i november år 2001. Mot bakgrund av en del oklarheter i utlänningslagen avsåg Lagrådet regeringens förslag. Regeringen beslutade att inte gå vidare med förslaget, utan de tillsatte en ny parlamentarisk kommitté. Denna fick till uppgift att se över de problem i utlänningslagen som Lagrådet påpekat. Kommittén lämnade sitt slutbetänkande i juni 2004.

---

<sup>1</sup> Thulin, K, s. 223.

<sup>2</sup> NSD, 2005-01-25.

Med tanke på ovanstående utveckling inom asylpolitiken utvecklade Migrationsverket region Syd ett nytt arbetssätt för handläggningen av asylärenden som tituleras modellverksamheten. Med hjälp av denna modell är det bland annat tänkt att asylprocessen skall gå fortare än tidigare. År 2004 beslutade regeringen genom Utrikesdepartementet att modellverksamheten ska användas vid samtliga asylprövningesenheter senast den 1 juli 2005.<sup>3</sup>

## **1. 1 Syfte och frågeställningar**

Syftet med denna uppsats är att se om modellverksamheten resulterar i en mer rättssäker behandling av asylärenden. För att fullgöra syftet har jag följande frågeställningar:

- Vilka skillnader och likheter finns det mellan den traditionella verksamheten och modellverksamheten?
- På vilka sätt kommer modellverksamheten att innebära en förbättring eller försämring för den som söker asyl?

Eftersom modellverksamheten endast är inriktad mot personer som söker asyl i Sverige, har jag begränsat mig till att arbeta med svenska asylärenden.

## **1. 2 Metod, material och disposition**

Metoden är huvudsakligen kvalitativ och bygger till stor del på litteraturstudier. För att få ett offentligt biträdes syn på modellverksamheten har jag gjort en intervju med en kvinna som arbetar som biträde. Hon ville dock inte att hennes namn nämns i uppsatsen och jag har därför valt att endast kalla henne för biträde när intervjun redovisas. Det var tänkt att jag skulle ha träffat biträdet personligen, men av olika skäl blev träffen inställd. I stället skickade jag frågorna via e-post och hon svarade sen via e-post. Detta kan innebära att svaren på frågorna är mer övervägda än om jag hade gjort en muntlig intervju. Sammanfattningen på intervjun kommer att läggas som bilaga ett. Detta eftersom intervjun inte har varit den huvudsakliga källan till uppsatsen, utan intervjun gjorde jag endast för att visa hur ett biträde såg på modellverksamheten.

I början av varje nytt kapitel kommer det att finnas en kort beskrivning av vad kapitlet handlar om. Detta för att ge en liten överblick om kapitlets innehåll.

---

<sup>3</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 2-3.

Wiweka Warnling – Nerep är professor i offentlig rätt och hon har skrivit en bok som heter *En introduktion till förvaltningsrätten* och den behandlar bland annat förvaltningsrätten och medborgaren. Boken har jag använt mig av när jag skriver om den offentliga makten och förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

I kapitlet om mänskliga rättigheter används bland annat en bok som heter *Lika i värde och rättigheter* och den är skriven av Kristina Thulin. Hon arbetar som regional rådgivare i mänskliga rättigheter och demokrati för Sida i Sydostasien. Boken förklarar vad mänskliga rättigheter är och beskriver rättigheternas innehåll och det system som skapats för att se till att rättigheterna respekteras.

När det gäller utlänningslagen använder jag bland annat boken *Utlänningslagen med kommentarer* av Gerhard Wikrén (ordförande i Utlänningsnämnden) och Håkan Sandesjö (ställföreträdande generaldirektör vid Utlänningsnämnden). Denna behandlar rätten för utländska medborgare att resa in och vistas i Sverige samt vilken rätt de har att arbeta i landet. Boken innehåller dessutom bestämmelser om avvisning och utvisning och övriga bestämmelser som är grundläggande för den utländska medborgarens ställning.

När jag beskriver arbetsgången i det traditionella arbetssättet vid asylärenden används bland annat *Statens offentliga utredningar (SOU) 2004: 74* som grundas på en utredning från Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen. Kommittén har haft i uppgift att bland annat gå igenom och anpassa utlänningslagens materiella bestämmelser till en förändrad instans- och processordning för utlänningsärenden. När det gäller den nya modellverksamheten används *Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten*. Detta är en rapport som Ramböll Management har gjort i samarbete med Håkan Hydén som är professor i rättssociologi. I rapporten finns det bland annat en nulägesbeskrivning av arbetet med den nya modellen.

Jag har valt att börja uppsatsen med ett kapitel som ger en historisk bakgrund runt de asylsökande i Sverige. Därefter kommer ett kapitel som handlar om asylärendenas utveckling. För att ge lite teoretiska kunskaper kommer ett kapitel som handlar om rättvisa, medborgarskap, staten och myndigheter. Detta kapitel skall tjäna som en mall som jag jämför verkligheten emot.

Därefter kommer ett avsnitt som behandlar mänskliga rättigheter, samt ett kapitel om medborgarskapet och folkrätten. Nästkommande kapitel beskriver kortfattat migrations- och asylpolitiken. Därefter kommer ett kapitel där bland annat Sverige och FN:s flyktingkonvention behandlas. Avsnittet därefter presenterar några myndigheter och aktörer som är delaktiga i asylprocessen. Kommande kapitel beskriver hur ett asylärende bearbetas enligt det traditionella arbetssättet. I kapitel sex beskrivs hur modellverksamheten har utvecklats för att sen övergå till ett avsnitt om modellverksamheten och det offentliga biträdet. Därefter kommer ett kapitel som bland annat handlar om vad som sker under den muntliga genomgången med den asylsökande personen. Nästkommande avsnitt återger åsikter om vad Migrationsverkets personal anser om modellverksamheten. Kapitel sju består av en sammanfattande diskussion där bland annat John Rawls teorier binds ihop med mina egna funderingar om modellverksamheten. Därefter kommer käll- och litteraturförteckningen följt av bilaga ett som innehåller en intervju med ett offentligt biträde.

## 2 Historik runt asylsökande i Sverige

I detta kapitel beskrivs bland annat hur utlänningslagen har ändrats under de gångna åren samt hur reglerna gällande skyddsbestämmelserna har ändrats.

Under de första årtiondena av 1800-talet införde Sverige passtvang. Detta upphävdes dock genom en kungörelse år 1860. Därefter kom Sverige att under en lång tid upprätthålla ett fritt folkbyte med andra länder. Det innebar att en utländsk medborgare kunde resa in i landet fritt samt att denne kunde uppehålla sig i Sverige utan problem.

I administrativ ordning föreskrevs år 1906 en viss anmälningsskyldighet för främlingar. Det skedde med hänsyn till att en större mängd personer hade flytt till Sverige på grund av det som hände i det ryska riket. År 1914 kom en lag som gällde förbud för vissa utlänningar att vistas i Sverige. Denna lag reglerade endast avvisning eller utvisning av utländska medborgare som inte var önskvärda i Sverige. Det fanns inga bestämmelser om passtvang, anmälningsskyldighet eller bestämmelser om generell utlänningskontroll. Den generella utlänningskontrollen infördes först år 1917 genom en passkungörelse samt år 1918, 1920 och 1926- års övervakningskungörelse. 1917- års passkungörelse innebar att passtvang infördes för inresande till Sverige. Dessutom krävdes att passhandlingen var försedd med ett tillstånd till inresa och uppehåll (viseringstvang). Efter första världskrigets slut upphävdes viseringstvanget gentemot en del västeuropeiska stater.

I utlänningslagen från år 1927 fanns inga större förändringar när det gällde rätten till inresa, uppehåll och arbete i Sverige. År 1937 kom det en ny utlänningslag och då stärktes skyddet för politiska flyktingar. Det innebar att polismyndigheten inte fick besluta om avvisning om flyktingen hävdade att han eller hon flytt till Sverige på grund av politiska skäl. Istället skulle ärendet underställas socialstyrelsen. 1945- års utlänningslag innebar inte några större förändringar i förhållande till den tidigare utlänningslagen och denna lag kom att gälla fram till år 1954. Den första juli 1954 kom en ny utlänningslag och i denna fanns det bestämmelser om passtvang och viseringsskyldigheter samt tillståndstvang för att uppehålla och arbeta i Sverige.

Den första juli år 1980 ändrades lagen för första gången sedan år 1954. Den nya lagen överensstämde i materiellt hänseende i stora delar med den äldre lagen. De ändringar som



tillkommit garanterade flyktingar skydd. Den som var asylsökande och som fick stanna i Sverige på grund av att denne var flykting fick genom 1980- års utlänningslag rätt till ett dokument som visade personens flyktingstatus. Polismyndigheten fick vid vissa undantagsfall avvisa en utländsk medborgare fastän denne åberopade risk för politisk förföljelse. Dock skulle Statens invandrarverk ta ställning till påståendet om förföljelsen. Fanns det inga skäl att misstänka att förföljelse förelåg skulle utvisningen verkställas.

År 1986 skedde det en del ändringar i 1980- års utlänningslag. För att stärka rättssäkerheten i verkställighetsärenden fick den utländska medborgaren rätt att överklaga ett polismyndighetsbeslut till Statens invandrarverk. Vidare tillkom bestämmelser gällande omhändertagande av pass samt rätt att fotografera den utländska medborgaren och ta dennes fingeravtryck. Utlänningslagen från år 1989 avsåg att ge en snabbare och mer rationell beslutsordning. Det innebar bland annat att polismyndigheten inte behövde lämna över verkställighetsärenden till Statens invandrarverk. Istället fick den utländska medborgaren lämna en ny ansökan om uppehållstillstånd. Beslutet på denna ansökan kunde inte överklagas. I 1989-års utlänningslag definierades asylbegreppet och därmed avsågs uppehållstillstånd som beviljas en utländsk medborgare därför att denne var flykting eller krigsvägrare. Efter denna definition har asylbegreppet ändrats om ett flertal gånger.

Under åren 1990-2000 skedde en del ändringar i utlänningslagen. Bland annat inskränktes möjligheten att ta barn under 16 år i förvar. År 1997 försvann begreppet krigsvägrare när det gällde skyddsbestämmelser. Istället infördes vid sidan av flyktingbegreppet skyddsregler för personer som riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan förnedrande eller omänsklig behandling eller bestraffning.<sup>4</sup>

## **2. 1 Asylärendenas utveckling**

För att tydliggöra hur situationen med asylsökande i Sverige har sett ut och ser ut kommer detta kapitel att bestå av en del statistik.

De som söker asyl i Sverige är unga och majoriteten är under 35 år. Knappt en procent är 65 år eller äldre. När det gäller könsfördelningen finns det betydligt fler män än kvinnor bland de sökande. Ett exempel på detta är att åldersgruppen 20-34 år består av 70 procent män. De

---

<sup>4</sup> Wikrén, G och Sandesjö, H. s. 9-20.

asylsökande består av ett stort antal familjer där hushållssammansättningen varierar mellan de olika nationaliteterna.

Under åren 1997-2000 tillstyrktes cirka 6 000 asylansökningar per år. Andelen avslagna ansökningar ökade från cirka 20 procent till 37 procent år 2000. Samtidigt går det att notera en ökning av ansökningar som avskrevs och som inte ansågs vara asylärenden.<sup>5</sup>

När det gäller antalet asylsökande i Sverige fanns det år 2000 cirka 16 000 asylsökande och år 2001 hade antalet ökat till runt 23 500 som sökte asyl. Denna siffra kom att stiga ytterligare till drygt 33 000 asylsökande under år 2002.<sup>6</sup> Från januari - september år 2004 sökte 17 665 personer asyl jämfört med 23 085 asylsökande motsvarande period 2003. Den stora minskningen står sökande från bland annat Irak, Somalia, forna Sovjet och Bosnien-Hercegovina för. Antalet asylsökande steg främst när det gäller statslösa och medborgare från Afghanistan.<sup>7</sup>

De asylsökande personerna som behöver skydd har minskat i antal. Under 1999 hade elva procent skyddsbehov. De som sökte asyl under 2000 var motsvarande andel åtta procent och under år 2001 var det endast cirka sju procent som hade detta behov. Migrationsverket avslag eller avskrev 85 procent av asylansökningarna under 2003. Mellan januari-september år 2004 var andelen avslag 92 procent.<sup>8</sup>

Framställningen i det senaste kapitlet har visat att asylärendena har ökat samt att de asylsökande har fått en minskad rättssäkerhet.<sup>9</sup> För att förhindra detta har en ny arbetsgång, den så kallade modellverksamheten skapats.

---

<sup>5</sup> [www.scb.se/statistik/BE/BE070/2000102/BE51ST0303\\_10.pdf](http://www.scb.se/statistik/BE/BE070/2000102/BE51ST0303_10.pdf) 2004-11-09.

<sup>6</sup> [www.regeringen.se/sb/d/2675/a/15003](http://www.regeringen.se/sb/d/2675/a/15003) 2004-11-09.

<sup>7</sup> Verksamhets- och utgiftsprognos från Migrationsverket. 2004-10-20.

<sup>8</sup> Verksamhets- och utgiftsprognos från Migrationsverket. 2004-10-20.

<sup>9</sup> Med rättssäkerhet menas en rättsordning som ger den enskilde medborgaren ett visst mått av frihet och skydd mot övergrepp från andra medborgare eller samhället.

### 3 Om rättvisa, medborgarskap, staten och myndigheter

Detta kapitel kommer att handla om John Rawls teorier om rättvisa, primära nyttigheter. Utöver det kommer medborgarskapet, staten och myndigheter att behandlas. Detta för att ge en teoretisk bakgrund till avsnitten om asylprocessen.

Den amerikanska samhällsfilosofen John Rawls har skrivit boken *A theory of justice* och hans teori handlar om rättvisa i fördelningen av så kallade sociala primära nyttigheter. Dessa kan delas upp i tre kategorier: för det första *personliga och politiska friheter*, för det andra *yrkesmöjligheter* och för det tredje *inkomster och annan ekonomisk ersättning*. Rawls betecknar nyttigheterna som primära eftersom alla människor behöver dem för att leva. Han förutsätter att fördelningen av de primära nyttigheterna i hög grad påverkas av samhällets grundläggande institutioner: den politiska konstitutionen och de viktigaste sociala och ekonomiska arrangemangen. Rawls frågar sig vad som kännetecknar en rättvis fördelning av de primära nyttigheterna för att komma fram till hur grundläggande institutioner bör inrättas. Detta för att rättvisa är det viktigaste kriteriet på om institutionerna håller måttet ur en moralisk synvinkel.

Enligt Rawls måste en teori förkastas eller revideras om den är felaktig. På liknande sätt bör lagar och institutioner reformeras och avskaffas om de är orättvisa. Detta för att varje person har en okränkbarhet som grundas på rättvisa och den kan inte ens samhällets välfärd åsidosätta.<sup>10</sup>

Rawls föreslår en tvådelad princip som reglerar fördelningen av de tre kategorierna av primära nyttigheterna. Den första principen innebär att varje individ ska ha samma rätt till det mest omfattande system av grundläggande friheter som är förenligt med ett motsvarande system av friheter för alla. Den andra principen säger att sociala och ekonomiska ojämlikheter ska införas om det är till största möjliga fördel för de sämst ställda i samhället.<sup>11</sup>

När det gäller medborgarskapet i ett land kan det beskrivas som en uppsättning skyldigheter och rättigheter. Skyldigheterna finns inte samlade och systematiserade, men den svenska rätten innehåller i olika lagar ett antal bestämda förpliktelser.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Malnes, R och Midgaard, K, s. 288-289.

<sup>11</sup> Malnes, R och Midgaard, K, s. 290.

<sup>12</sup> Petersson, O, s. 177.

För att bli medborgare i staten Sverige ska personen följa de villkor som ställs upp i Lag om svenskt medborgarskap.<sup>13</sup> För att ansöka om svenskt medborgarskap måste den ansökande personen betala 1 500 kronor. Den som är statslös och fått flyktingförklaring eller svenskt resedokument behöver inte betala någonting.<sup>14</sup> En person kan bli svensk medborgare om denne föds av svensk kvinna<sup>15</sup> eller om personen av olika skäl väljer att bosätta sig i landet och ansöker om att bli svensk medborgare (naturalisation). Denne person skall då kunna styrka sin identitet, ha fyllt 18 år, ha permanent uppehållstillstånd och ha bott i Sverige i minst fem år (fyra år om det gäller en statslös eller flykting). Dessutom får personen inte ha begått något brott sedan han eller hon kom till Sverige.<sup>16</sup> Barn som är under 18 år kan bli svensk medborgare tillsammans med sin utländska mamma eller pappa.

Den som söker svenskt medborgarskap ska styrka sin identitet genom att visa sitt hemlandspass i original eller en annan identitetshandling som är försedd med fotografi. Handlingen skall vara utfärdad av en myndighet i den asylsökandes hemland. Det får inte råda någon tvekan om att handlingen är äkta och utfärdad på rätt sätt. Skulle det visa sig att en person fått svenskt medborgarskap och att denne har uppgett en falsk identitet kan den svenska myndigheten inte återkalla medborgarskapet. Om en person saknar hemlandspass eller identitetshandling kan personens maka/make eller nära släkting styrka identiteten. Denne måste dock vara svensk medborgare och själv ha styrkt sin identitet genom att visa gällande identitetshandling från hemlandet. Undantag kan göras för personer som inte kan styrka sin identitet. Då krävs det att personen har bott oavbrutet i Sverige under minst åtta år samt att uppgifterna om identiteten är trovärdiga. Om personen har ändrat sin identitet under vistelsen i Sverige kan det påverka möjligheterna att få dispens.<sup>17</sup>

Utåt sett är den svenska staten suverän gentemot andra stater, men de olika staterna står i förpliktelser till varandra såväl genom folkrättsliga regler och genom avtal. Det innebär att suveräniteten inte är total. Inåt sett är staten i grunden ensam utövare av den högsta makten av territoriet och medborgarna.

---

<sup>13</sup> Warnling - Nerep, W, s. 20.

<sup>14</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) "svenskt medborgarskap" s. 13. 2004-12-05.

<sup>15</sup> Warnling - Nerep, W, s. 20.

<sup>16</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) "svenskt medborgarskap" s. 6. 2004-12-05.

<sup>17</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) "svenskt medborgarskap" s.8. 2004-12-05.

Den offentliga makten anses komma från staten, som har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen. I själva verket finns det en väl utbyggd statlig kontrollapparat som innefattar bland annat olika former av tillsyn, skadestånd och straff.<sup>18</sup>

En civiliserad stat ser det som en av sina viktigaste uppgifter att fastställa och opartiskt tillämpa en bestämd rättsordning. Den stat som följer detta och därmed ger sina medborgare rättstrygghet, kallas för rättsstat. Oftast har varje självständig stat sin egen enhetliga rättordning. Reglerna om hur lagar stiftas är noggrant fastslagna, och statsförfattningarna garanterar många gånger invånarna vissa grundläggande fri- och rättigheter.<sup>19</sup> I Sverige finns dessa rättigheter i Regeringsformen (RF) andra kapitlet. Ett exempel är att det i RF andra kapitlet sjunde paragrafen går att läsa att ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i landet. När det gäller den utländska medborgarens likställdhet med den svenska medborgaren finns det reglerat i RF andra kapitlet 22 paragrafen. Enligt denna paragraf är en utlänning i Sverige likställd med svensk medborgare när det gäller domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott. Om någon annan myndighet än domstolen har tagit någon medborgare i förvar med anledning av brott eller misstanke om brott, skall han eller hon få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål.<sup>20</sup>

Sverige har ratificerat Europakonventionen och har därmed godkänt konventionens lagar och regler. Det innebär att var och en som befinner sig inom en konventionsstats rättskipningsområde skyddas av konventionen. Staten ska inte göra någon skillnad mellan dess egna medborgare och utlänningar. Det avgörande är att personen befinner sig inom statens rättskipningsområde. Det innebär att var och en får kräva att alla statliga organ, inklusive myndigheter och domstolar, ska respektera de olika konventionsrättigheterna.<sup>21</sup>

Begreppet myndigheter förekommer i flera olika lagar och författningar. Utifrån en statsrättslig synvinkel kan det statliga indelas i 1). beslutande politiska församlingar (riksdagen) och 2). myndigheter. Myndigheterna delas in i förvaltningsmyndigheter, till exempel Migrationsverket, och domstolar.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Warnling - Nerep, W, s. 20-21.

<sup>19</sup> Agell, A och Malmström, Å, s. 18.

<sup>20</sup> Regeringsformen andra kapitlet nionde paragrafen.

<sup>21</sup> Fisher, D, s. 45.

<sup>22</sup> Warnling - Nerep, W, s. 22.

En stor del av förvaltningsmyndigheternas verksamhet består av att handlägga ärenden som sen ska utmynna i någon form av beslut. Dessa beslut kännetecknas av att de innefattar ett uttalande, varigenom förvaltningsmyndigheten vill påverka enskildas eller andra förvaltningsorgans handlande.<sup>23</sup> Handläggningen av ett ärende kan vara en långdragen process och myndigheten kan fatta många olika beslut innan den slutligen avslutar ärendet. Beslut som meddelas under handläggningens gång kallas för beredningsbeslut. Dessa kan syfta till att föra utredningen i ärendet framåt i ett visst avseende. Utöver föregående beslutsform finns det ett interimistiskt beslut och det innebär ett fastställande i avvaktan på att ärendet skall avgöras av myndigheten. Denna typ av beslut skiljs från det slutliga besluten, där myndigheterna avgör och avslutar ärendet.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Warnling - Nerep, W, s. 28-29.

<sup>24</sup> Warnling - Nerep, W, s. 30.

## 4 Mänskliga rättigheter

I detta kapitel kommer jag att skriva om vad de mänskliga rättigheterna innebär samt vilka skyldigheter staten har enligt de mänskliga rättigheterna.

De mänskliga rättigheterna innebär rättigheter för enskilda personer och skyldigheter för stater. När staten ansluter sig till en konvention har den åtagit sig att se till att de rättigheter som finns inskrivna i konventionen respekteras och genomförs inom konventionslandets jurisdiktion. Statens ansvar är tredelat och det innebär bland annat att den ska undvika att diskriminera människor eller på annat sätt begränsa deras rättigheter och friheter. Staten ska dessutom agera aktivt för att skydda individen från övergrepp samt skapa förutsättningar för personen att tillgodose sina grundläggande behov. Det betyder att staten har ett ansvar för att utforma lagar och system för att se att de garanterar människor tillgång till deras rättigheter.<sup>25</sup>

Eftersom det är staten som har skyldigheter enligt de mänskliga rättigheterna är det staten och de som arbetar för denne som kan kränka en individ. Om landet inte gör sitt yttersta för att se till att lagarna följs av statens företrädare, kan staten ställas till svars internationellt för kränkningar av rättigheterna.<sup>26</sup>

Tolkat i Ralws termer är medborgarskapet viktigt för att medborgaren ska få en personlig och politisk frihet. Medborgaren får dessutom möjlighet att arbeta i landet och det leder till att individen får en inkomst att leva på.

### 4. 1 Medborgarskapet, folkrätten och rättssäkerhet

Vad innebär medborgarskap? Vem kan få medborgarskap? Vad innebär rättssäkerhet? Svaret på dessa frågor kommer i nedanstående stycken.

Nationaliteten, eller medborgarskapet, är den sedvanliga grunden för individens ställning i det internationella systemet. De som inte har någon nationalitet löper stor risk att utsättas för diskriminerande åtgärder.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Thulin, K, s. 82-83.

<sup>26</sup> Thulin, K, s. 223.

<sup>27</sup> Thulin, K, s. 73.

Medborgarskapet är av folkrättslig betydelse främst vid tillämpningen av reglerna om världsstatens skyldighet att visa respekt för främlingars rättsställning samt hemstatens rätt att kräva upprättelse av världsstaten för de övergrepp som skett mot dess medborgare. När en persons medborgarskap ska bedömas bygger folkrätten i första hand på den nationella lagstiftningen. Varje stat får genom sin egen lagstiftning bestämma vilka som är medborgare i staten.

För att en regel om medborgarskap ska accepteras av folkrätten bör den bygga på samhörighet mellan individen och staten. Medborgarskapet kan grundas på bland annat att personen är född inom statens gränser eller att föräldrarna är medborgare i staten. Medborgarskapet kan dessutom baseras på adoption eller att personen har en långvarig vistelse inom statens territorium.<sup>28</sup>

Folkrätten skyddar i viss utsträckning den enskilda personen. Hit räknas bland annat regler om mänskliga rättigheter, humanitära skäl och flyktingrätt. Oftast behandlas de tre rättsområdena som helt skilda discipliner, fastän det finns ett samröre mellan dem.<sup>29</sup>

Enligt artikel 14 i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter har alla rätt att i andra länder söka fristad från förföljelse. Under årens lopp har artikeln tolkats som att envar har rätt att söka asyl i ett annat land än hemlandet. Landet behöver dock inte bevilja asyl åt den sökande personen. Först när personen beviljats asyl har han eller hon rätt att få denna fristad. Rätten att söka asyl gäller inte personer som är anklagad eller efterlyst för icke-politiska brott eller brott som strider mot Förenta Nationernas (FN) grundsatser.<sup>30</sup>

När det gäller rättssäkerhet skall alla människor ha likhet inför lagen och det ska råda en viss grad av förutsebarhet. Lagarna och dess tillämnningar får inte vara godtyckliga, utan medborgaren skall i princip kunna förutse myndigheternas handlande. Individens privatliv måste skyddas från allt för mycket intrång och ingen medborgare ska behöva vara rättslös, dessutom skall alla individer ha tillgång till effektiva medel för att hävda sin rätt.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Strömberg, H och Melander, G, s. 73.

<sup>29</sup> Strömberg, H och Melander, G, s. 115-116.

<sup>30</sup> Thulin, K, s. 72.

<sup>31</sup> Strömbäck, J, 2. 28.



## 5 Migrations- och asylpolitik

Här nedan beskrivs kortfattat vad den svenska migrations- och asylpolitiken ska utmärkas av samt hur den asylsökande personen skall behandlas och mottagas.

Den svenska migrations- och asylpolitiken ska präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter. Målen för den svenska migrations- och asylpolitiken är följande: värna om asylrätten i Sverige och internationellt, upprätthålla en reglerad invandring samt öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken inom Europeiska Unionen (EU).<sup>32</sup>

Den svenska migrationspolitiken arbetar utifrån ett helhetsperspektiv som omfattar flyktings-, invandrings- och integrationspolitik, samt återvändande och stöd för utvandring. Dessutom ingår det insatser för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna, som är själva grunden för asylrätten, internationell samverkan samt insatser för att ofrivillig migration.

Personer som söker asyl i Sverige ska få sin asylansökan behandlad på ett rättssäkert sätt och personen ska mottagas väl och prövningen av ärendet ska präglas av enhetlighet och förutsebarhet. De som får stanna i Sverige ska i princip ha samma rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. Asylsökande som inte anses vara i behov av skydd ska återvända till sina hemländer.<sup>33</sup>

### 5.1 Att få asyl

I detta kapitel behandlas bland annat Sveriges ”kontrakt” med FN: s flyktingkonvention, samt vilka personer som har rätt att få uppehållstillstånd i Sverige.

Sverige har skrivit på FN: s flyktingkonvention och det betyder bland annat att Sverige måste ge asyl till den individ som är flykting enligt konventionen. Som konventionsflykting räknas den som har skäl att vara rädd för förföljelse i sitt hemland på grund av bland annat: ras, nationalitet, religion och politiska uppfattning. Dessutom kan personer som inte är konventionsflyktingar få asyl i Sverige. Dessa kallas för skyddsbehövande och de har lämnat sitt land på grund av till exempel rädsla för dödsstraff eller tortyr. De kan behöva skydd för krig eller så kan de vara rädda för att bli förföljd på grund av deras kön eller sin sexuella

---

<sup>32</sup> [www.regeringen.se/sb/d/2666/2004-10-28](http://www.regeringen.se/sb/d/2666/2004-10-28).

<sup>33</sup> [www.regeringen.se/sb/d/2666/2004-10-28](http://www.regeringen.se/sb/d/2666/2004-10-28).

läggning. Personer som har starka humanitära skäl kan få stanna i Sverige. Hit räknas bland annat människor som lider av en livshotande sjukdom och som inte kan behandlas för denna i hemlandet.

Den som får asyl i Sverige får oftast ett permanent uppehållstillstånd och det betyder att den asylsökande kan bosätta sig permanent i landet. Det finns en del individer som beviljas tidsbegränsat tillstånd, ett exempel på detta är 3 700 personer som flydde från kriget i Kosovo under 90-talet. Dessa fick tillstånd att vistas i Sverige under elva månader.

Den som flyr från sitt hemland får inte välja asylland utan personen skal söka asyl i det första trygga land som han eller hon kommer till. Mellan EU-länderna gäller den så kallade Dublinförordningen<sup>34</sup>, som innebär att den asylsökande inte kan vara säker på att få sin ansökan prövad i det land han söker asyl. Ett annat land som omfattas av förordningen kan ha ansvar för prövningen i vissa fall, till exempel om den sökande redan har sökt asyl i ett annat land som omfattas av förordningen.<sup>35</sup>

## **5. 2 Viktiga aktörer i asylprocessen**

Här nedanför kommer en presentation av några av de myndigheter och andra aktörer som är delaktiga i asylprocessen.

Alla myndigheter i Sverige har en självständig position i förhållande till regeringen. De tolkar och praktiserar lagen och verksamhetens genomförande regleras först och främst genom förvaltningslagen.<sup>36</sup> Men det är dock riksdagen och regeringen som har det övergripande ansvaret för asylprocessen. Det operativa ansvaret fördelas på ett stort antal myndigheter. Tidigare var utlänningsärenden en omfattande arbetsuppgift för regeringen. Fram till början av 90-talet var regeringen överklagningsinstans i utlänningsärendena. Denna uppgift övergick till Utlänningsnämnden som bildades 1992. Dock prövar regeringen fortfarande ett fåtal enskilda ärenden, ärenden som har överlämnats från Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. Dessa ärenden rör bland annat förhållandet till främmande makt eller vissa säkerhetsåtgärder. Regeringen kan dessutom genom förordning besluta om tidsbegränsade uppehållstillstånd för olika grupper av utlänningar.

---

<sup>34</sup> [www.migrationsverket.se/swedish/asyl/vemfar.html](http://www.migrationsverket.se/swedish/asyl/vemfar.html) 2004-10-18.

<sup>35</sup> [www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/asyl/vemfar.html](http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/asyl/vemfar.html) 2004-10-18.

<sup>36</sup> Norström, E, s. 83.

Svenska ambassader och konsulat i andra länder spelar en roll i migrationspolitiken. Det gäller bland annat ärenden om viseringar och uppehållstillstånd, upplysningar i asylärenden samt att rapportera i frågor som rör migration.<sup>37</sup>

Migrationsverket är en central förvaltningsmyndighet och ansvarar för utlännings-, invandrings- och medborgarskapsfrågor i den mån ingen annan myndighet handlägger frågorna. Verket utreder och prövar ansökningar om bland annat uppehålls- och arbetstillstånd, flyktingförklaring och svenskt medborgarskap. De svarar dessutom för mottagandet av asylsökande, för överföring och mottagande av organiserat uttagna flyktingar samt att de har ansvar för de utläningar som tas i förvar enligt utlänningslagen.<sup>38</sup>

Utlänningsnämnden tar emot överklagan om migrationsverkets beslut om avvisning och utvisning. Nämnden har funnits sedan den 1 januari 1992, det finns dock förslag på att avskaffa denna instans. Anledningen till detta är att överprövning av asylärenden skall tas över av en del länsrätter. Länsrättens beslut ska sedan kunna överklagas hos kammarrätten i Stockholm.

Arbetsmarknadsverket ska samverka med Migrationsverket för att bland annat kartlägga den enskildes utbildnings- och arbetslivserfarenhet under den tid asylärendet prövas. Har den asylsökande personen arbetslivserfarenhet ska han eller hon få tillgång till rådgivning vid Arbetsförmedlingen under väntetiden.<sup>39</sup>

### **5.3 Traditionella arbetssättet**

Detta kapitel beskriver hur ett asylärende bearbetas enligt det traditionella arbetssättet.

Ett av de mest grundläggande kraven som ställs på asylprövningen är att varje sökandes ärende skall behandlas individuellt. Detta leder dock till en konflikt eftersom byråkratin är inriktad på masshantering av ärenden. Det i sin tur leder bland annat till en schablonmässig hantering av ärenden och den som fattar beslut kan använda sig av beslutsmotiveringar som finns som förprogrammerade dokumentmallar i personalens datorer.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Riksrevisionsverket RRV 2002:19, s. 53-54.

<sup>38</sup> Wikrén, G och Sandesjö, H, s. 31.

<sup>39</sup> Riksrevisionsverket s. 54.

<sup>40</sup> Norström, E, s. 84.

En asylsökande som kommer till någon av Migrationsverkets mottagningar mottages först på transitenheten. Där sker handläggningen vanligtvis under två dagar (se beskrivning nedan). En av anledningarna till att det tar två dagar är att det saknas resurser för att få ett omedelbart svar från registret för fingeravtryck. Om den sökande är ett barn som kommer själv, handläggs ärendet i en följd utan avbrott.

Enligt den vanliga ordningen sker under dag ett inledande åtgärder angående ansökan. Den sökande informeras om de initiala åtgärderna och utredningen. Efter detta registreras den asylsökande i den centrala utlänningsdatabasen, samt att fotografering och fingeravtryck sker. Dessutom kontrolleras om den sökande finns registrerad på Schengensområdets spärrlista och fingeravtrycken jämförs mot den europeiska databasen Eurodac för att se om den asylsökande tidigare har sökt asyl i något annat av de anslutna länderna. Ger sökningen en träff kan det bli aktuellt med ett återsändande till den första staten enligt Dublinförordningen.

Under dag två sker en förundersökning. En handläggare på transitenheten håller en kort intervju med den sökande. Vid denna går enheten igenom familjeförhållanden, resväg och kortfattade uppgifter om asylansökan. Avsikten med intervjun är att fastställa inom vilken kategori ärendet ska handläggas i fortsättningen eller om direktavvisning skall meddelas enligt utlänningslagen åttonde kapitlet åttonde paragrafen.<sup>41</sup> Enligt elfte kapitlet första paragrafen utlänningslagen får en utländsk medborgare som ansökt om asyl i Sverige endast avvisas om muntlig handläggning har ingått vid Migrationsverkets handläggning av ärendet.

Den muntliga handläggningen går oftast till så att den utländska medborgaren och dennes biträde har ett möte med en handläggare för att gå igenom frågor enligt ett grundformulär.<sup>42</sup> Den asylsökande får ha önskemål om vem som ska vara biträde vid utredningen. Har inte den sökande något önskemål om biträde väljs denne från en upprättad lista.<sup>43</sup> Vid mötet behandlas frågor som rör den asylsökandes asylskäl, flyktväg med mera. Vanligtvis har biträdet inte träffat sin klient före mötet på Migrationsverket och har oftast en passiv roll under intervjun. Efter sammanträdet berättar handläggaren vad som framkommit för en beslutsfattare. Detta innebär att beslutsfattaren inte träffar den asylsökande personligen under utredningen.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> SOU 2004: 74, s. 282.

<sup>42</sup> SOU 2004: 74, s. 289.

<sup>43</sup> SOU 2004: 74, s. 288.

<sup>44</sup> SOU 2004: 74, s. 289.

Efter den inledande utredningen kan ärendet leda till ett beslut om att den sökande skall direktavvisas eller skickas till ett land som denne tidigare har sökt asyl i. I ärenden där det verkar som att den sökande ska beviljas permanent uppehållstillstånd fortsätter prövningen hos asylenheterna.<sup>45</sup>

Parallellt med handläggningen inom asylprocessen arbetar mottagningsenheten med sociala frågor som gäller den sökande, till exempel boende, bidragsfrågor och hälsovård. En handläggare utses för att hjälpa till fram till dess att den asylsökande får uppehållstillstånd eller avvisas från Sverige.

När det gäller förhör med den sökande så gäller följande: den som bor i anläggningsboende skall förhöras inom fem dagar. För de med eget boende tar det ibland flera månader innan de kallas till förhör.

Om en asylsökande har oklar identitet gör mottagningsenheten en identitetsutredning med hjälp av bland annat Skatteverket. När det har fattats beslut i ärendet är det handläggaren på mottagningsenheten som ger beslutet till den sökande. Blir det fråga om utvisning eller avvisning har enheten ansvaret för verkställandet av detta. I första hand försöker de motivera den utvisade/avvisade att självmant lämna landet. Fungerar inte det eskorteras den sökande till flygplatsen efter det att Migrationsverket ordnat med biljett och därefter avreser den utvisade själv. Om den sökande inte har några identitetshandlingar följer en tjänsteman från mottagningsenheten med den utvisade till dennes hemland för att se om denne blir mottagen där.<sup>46</sup>

Det är relativt vanligt att asylsökande påstår att identitetshandlingar saknas. Oftast kommer handlingarna fram i ett sent skede av processen, då handläggaren har klargjort att uppehållstillstånd endast kan beviljas då identiteten är fastställd. Tidigare gjordes regelmässigt en genomsökning av den asylsökandes tillhörigheter vid ankomsten till Sverige. Detta system är inte längre praktiskt genomförbart utan en omfattande gränskontroll. Asylärendena inleds nu genom att den sökande själv uppsöker ett av migrationsverkets kontor.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> SOU 2004: 74, s. 282-282.

<sup>46</sup> SOU 2004: 74, s. 284.

<sup>47</sup> SOU 2004: 74, s. 287.

Enligt sjätte kapitlet andra paragrafen utlänningslagen finns det en möjlighet att ta en utländsk medborgare i förvar om individen inte har fyllt 18 år samt om personens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige.<sup>48</sup> Om den asylsökande är över 18 år kan denne tas i förvar bland annat om identiteten är oklar och om det är nödvändigt för att utredningen skall kunna genomföras. Om en asylsökande tas i förvar skall ärendet handläggas med förtur. Beslut om förvar kan överklagas av utlänningen till förvaltningsdomstol. Försvarsärendena behandlas alltid med förtur hos både de beslutande myndigheterna och besvärinstanserna. Migrationsverket ansvarar för behandlingen av de utländska medborgare som tas i förvar enligt utlänningslagen och för de speciella förvarslokaler där den asylsökande sitter i förvar.<sup>49</sup>

Asylärendena kan delas in i normal- eller snabbprocess. Denna fördelning finns för att tidigt uppmärksamma ärenden som kan avgöras enkelt (snabbprocess). Hit räknas ärenden som kan förväntas leda till avslag samt fall som kan förväntas utmynna i att uppehållstillstånd beviljas. Gemensamt är att beslut bedöms kunna fattas efter en kompletterande utredning utöver initialprocessen.

I normalprocessen ingår utredning, föredragning och beslut i övriga ärenden. Processen kan gälla sådant som kräver ytterligare utredning, till exempel språkanalys. Ärenden inom denna process är alltid sådana som lämnats vidare från transitenheten till en asylenhet. När ärendet kommit till asylenheten förordnas ett offentligt biträde, handlingar översätts samt kommuniceras med biträdet. Därefter kallas sökande med biträde till utredning. Vid snabbprocessen hanteras ärenden där ansökan bedöms leda till avslag och avvisning med omedelbar verkan eller fall där avvisning ska ske efter en kompletterande asylutredning.

Under 2004 har migrationsverket fått minskade anslag och resurserna för medborgarskapsprövningen har minskat kraftigt eftersom asylansökningarna måste behandlas i första hand. Väntetiderna är långa och de varierar för de olika ärendeslagen:

- Anmälningensärenden – detta är en förenklad form av ansökan och innebär att den asylsökande blir svensk medborgare om han eller hon uppfyller vissa förutsättningar som finns i lagen. Alla förutsättningar måste vara uppfyllda den dag som ansökan kommer in till Migrationsverket eller länsstyrelsen. Uppfylls kraven har den sökande

---

<sup>48</sup> SOU 2004: 74, s. 287.

<sup>49</sup> SOU 2004: 74, s. 291-292.

rätt att få svenskt medborgarskap. Den asylsökande får vänta fem till sex månader för besked om asyl.

- Naturalisationsärenden – den asylsökande blir svensk medborgare genom att ansöka om svenskt medborgarskap. För besked om asyl får den sökande vänta upp till 17 månader och väntetiden kan komma att utökas under 2004.<sup>50</sup>

Sammanfattningsvis går det att säga att handläggningen av ett asylärende i det traditionella arbetssättet vanligtvis tar två dagar. Den asylsökande kan efter den inledande utredningen få besked om han eller hon får stanna kvar i Sverige eller om direktavvisning är aktuellt.

---

<sup>50</sup> [www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/asyl/vemfar.html](http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/asyl/vemfar.html) 2004-11-05.

## 6 Modellverksamheten

Här nedan kommer en beskrivning av hur den nya modellverksamheten har utvecklats.

Under år 2002 utvecklade Migrationsverkets region Syd ett nytt arbetssätt för handläggningen av asylärenden. De centrala delarna i den nya handläggningen går delvis ut på en förändrad ansvarsfördelning samt den enskilde lättare ska kunna ta del av sitt ärende. År 2004 beslutade regeringen genom Utrikesdepartementet att modellverksamheten som använts i region Syd ska tillämpas vid samtliga asylprövningsenheter senast första juli 2005. Målsättningen med detta är att nå större rättssäkerhet och effektivitet i asylprocessen.<sup>51</sup>

Modellverksamheten startades i syfte att pröva nya handlägningsformer av asylärenden. Metoden prövades först i region Syd och i region Stockholm. Dessa regioner har olika uppfattning om effekter och konsekvenser av förfarandet. Region Syd upplevde att förfarandet stärkte rättssäkerheten samt att besluten blev kvalitativt bättre. I region Stockholm gjorde de en delvis motsatt bedömning, det vill säga att de inte kan dra slutsatsen att metoden är mer rättssäker eller att den har lett till en kvalitetshöjning av arbetet eller bättre beslutsunderlag.<sup>52</sup>

Modellverksamheten har införts efter ett antal gemensamma grundprinciper och som grund till dessa principer ligger region Syds arbetssätt. I praktiken har arbetssättet i modellverksamheten i vissa fall anpassats till de olika regionernas egna tolkningar och förutsättningar. Det har bland annat inneburit att olika arbetssätt har utvecklats under implementeringens gång. Jämförelserna mellan de olika regionerna baseras på Malmömodellen. Detta eftersom det är den modellen som regeringen refererar till i sitt beslut och som Migrationsverkets generaldirektör ser som den styrande modellen i implementeringen.<sup>53</sup>

I samband med utformandet av Malmömodellen utvecklades ett screeningförfarande på asylenheten. Förfarandet innebar att en administrativ beslutsfattare, som har stöd av övriga beslutsfattare, delar in de inkomna ärendena från Transit i tre grupper. Dessa grupper är

---

<sup>51</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 2.

<sup>52</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 10.

<sup>53</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 11.



följande: enkla permanenta uppehållstillstånd (PUT), enkla avslag och övriga ärenden. Tidigare kunde enkla PUT gälla sökande från bland annat Irak eller Afghanistan. Enkla avslag kan gälla ansökningar som anses vara ogrundade. Dock avvisas nästan alla ogrundade ansökningar redan på transitenheten. Hit räknas också sökande från länder där praxis kan anses klar. Exempel på detta är Kosovoalbaner och sökande från Mongoliet. De enkla PUT-ärendena hanteras av en byråassistent medan de enkla avslagen behandlas av den administrativa beslutsfattaren. Dennes uppgift är att snabbt fatta beslut och avsluta enkla avslagsärenden. Detta sker genom att beslutsfattaren tar ställning till utredningen från Transitenheten, om utredaren inte finner att en muntlig genomgång är motiverad, förordnas ett biträde och fattar sedan ett beslut utifrån biträdets inlägga. Skulle några oklarheter uppstå kallas de berörda alltid till muntlig genomgång. De ärenden som inte kan kategoriseras som varken enkla PUT eller enkla avslag går vidare in i modellverksamheten.

## **6. 1 Modellverksamheten och det offentliga biträdet**

Enligt den nya modellverksamheten skall det offentliga biträdet få mer delaktighet i asylprocessen. I detta kapitel beskrivs biträdets medverkan i asylärendet.

När det gäller att utse det offentliga biträdet och ha kontakt med denne så skiljer det sig åt mellan orterna. I vissa orter anses det att handläggaren ska utse biträdet medan andra anser att det är en administrativ uppgift som kan utföras av byråassistenter.

Flera projektledare har ansett att det blir kostsamt att anlita ett biträde som har sitt kontor långt bort från de lokaler där den muntliga genomgången hålls. Det har hänt att biträden nära den asylsökandes förläggning har valts, men att det är långt bort ifrån lokalen (Migrationsverket) där genomgången sker. Det kan ses som en service till den sökande, men resulterar i höga biträdeskostnader då biträdet får betalt för restiden till och från verket. Ibland har det visats sig vara svårt att få tag på biträden och det har lett till en fördröjning av handläggningen av ärenden inom modellverksamheten. Detta beror bland annat på att praxis ändrats fort.

Biträdets insats i ärendet inleds vid överlämnandet av grundutredningen. Därefter träffar biträdet den asylsökande för att gå igenom utredningen samt att de tillsammans går igenom asylskälen och dess grunder. Vid detta möte medverkar oftast en tolk. De flesta biträden träffar sin klient endast en gång under den muntliga genomgången med Migrationsverket.<sup>54</sup>

För att biträdet ska kunna fullgöra sitt uppdrag behöver denne tillgång till olika typer av information. En fråga som har diskuterats inom modellverksamheten är om Migrationsverket ska betjäna biträdena med den specifika informationen. En del handläggare har valt att bistå biträdena med den information som de själv har tillgång till så länge den inte är sekretessbelagd. Detta för att alla inblandade ska ha samma information under den muntliga genomgången, samt att det finns mindre risk att någon part ska förlänga genomgången genom att tillföra ny och okänd information. Det finns dock en del handläggare som endast lämnar ut information vid förfrågan. En av orsakerna till det är att de anser att biträdena kan få fram relevant information.<sup>55</sup>

Tre veckor efter det att biträdet förordnas förväntas biträdet komma in med en inlaga. Detta kan leda till problem för biträdet eftersom det kan vara svårt för den asylsökande att precisera och fördjupa de asylskäl som denne har. Om det finns brister i skrivelserna begär Migrationsverket i vissa fall in komplettering och/eller förtydligande på de skriftliga skrivelserna. Det gör det för att få en bra kvalitet på skrivelsen.<sup>56</sup>

## **6. 2 Från muntlig genomgång till beslut**

Vad sker under den muntliga genomgången och när tas beslut? I nedanstående stycken ges svar på frågorna.

Vid den muntliga genomgången deltar alltid en ordförande och protokollförare från Migrationsverket. På vissa orter alterneras rollen som ordförande mellan handläggaren och beslutsfattaren. På andra orter används alltid beslutsfattaren som ordförande.

Under genomgången fokuseras det i huvudsak på de asylskäl som angetts i den skriftliga inlagan. Detta är en klar skillnad mot tidigare arbetssätt då det muntliga förfarandet snarare

---

<sup>54</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 13.

<sup>55</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 14.

<sup>56</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 15.

byggde på långa förhör som delvis gick efter färdiga frågeformulär. Genom den nya modellen fokuseras den muntliga genomgången på kärnfrågorna i asylansökan. Denna fokusering upplevs som positivt av många, men det finns en del som är rädd för att de missar värdefull information. Dessutom upplever en del av Migrationsverkets tjänstemän det som ovanligt att sitta med muntliga genomgångar och inte ha en färdig mall att följa.

En stor del av biträdena är positivt inställda till hur genomgången genomförs samt att Migrationsverket oftast koncentrerar genomgången på rätts- och bevisfrågor. Det förekommer dock att en del biträden upplever att handläggarna och beslutsfattarna går tillbaka till gamla mönster genom att fokusera på omständigheter som den asylsökande redan uppgett i inlagan. Detta kan upplevas som förvirrande för den asylsökande.

På en del orter har ordförande vid genomgången valt att redovisa bevis- och rättsläge. Fastän beslutet inte delges under mötet bidrar det till att öka förutsägbarheten för den asylsökande om innehållet och riktningen i det kommande beslutet. Denna öppenhet i beslutsförandet skiljer sig tydligt från tidigare arbetssätt.

Biträdets chans att vara aktiv under genomgången är ungefär lika stor som under tidigare arbetssätt. Dock upplever en del biträden det som positivt att mötet intar formen av en dialog än som ett ensidigt förhör. Biträdena upplever det som att det sällan finns behov av att vara mer aktiv under genomgången i modellverksamheten än i den konventionella processen. Detta eftersom merparten av arbetet har lagts ned under upprättandet av inlagan. Många biträden upplever att deras främsta uppgift under mötet är att se till att allt går rätt till.<sup>57</sup>

En del orter har prövat en slags slutplädering under den muntliga genomgången. Det innebär att biträdet har fått chans att sammanfatta asylskälen. De biträden som har fått göra slutpläderingar har upplevt det som positivt och tjänstemännen från Migrationsverket ser det som ett bra sätt att sammanfatta det muntliga mötet. Samtidigt får den asylsökande en tydlig känsla av deltagande och närvaro.

Migrationsverket i region Syd sänder alltid protokollet från den muntliga genomgången till den asylsökande och dennes biträde. Detta för att de ska få tillfälle att yttra sig. När det gäller region Stockholm så menar den lokala utvärderingen att protokollet sändes till biträdena för

---

<sup>57</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 16-17.

ett yttrande, men uppgifter från biträdena i Stockholm varierar en del. Handläggare anser att protokollet tidigare skickats ut med automatik, men att det inte går till så idag. På övriga orter skickas protokollet i regel ut efter mötet eller i samband med beslutet, men endast för kännedom. Detta för att det inte är rättsligt påkallat att biträdet ska få tillfälle att yttra sig, då inget nytt tillförts ärendet eller för att det inte har någon inverkan på processen.

De biträden som fått chansen att komma in med yttranden över protokollet ser denna möjlighet som en kontrollmekanism för att ärendet tillförs ett riktigt underlag. Fastän protokollet ofta stämmer överens med det som framkommit under genomgången ser biträdena det som ett rättssäkerhetsfrämjande element i ärendehandläggningen.

Beslutsfattare och handläggare anger att ärendet i flertalet fall är redo för beslut direkt efter genomgångens slut och att beslutet i princip skulle kunna delges vid mötet. Själva förfarandet av beslutet upplevs gå fortare inom modellverksamheten än inom det traditionella arbetssättet. Detta beror främst på att beslutsfattare och handläggare är med under den muntliga genomgången samt på att processen tydligare är fokuserad på kärnfrågorna.<sup>58</sup>

Är modellverksamheten någonting som passar alla asylsökande? När det gäller vilka ärenden som prövas i modellverksamheten har de olika orterna arbetat på olika sätt. De flesta har sett det som att alla typer av ärenden bör prövas med den nya modellen, men utifrån regionens och organisationens förutsättningar har en del orter begränsat sig. Flera regioner har bland annat valt att organisera arbetet utifrån olika världsdelar eller motsvarande. Det innebär att beslutsfattarna och handläggarna är begränsade till dessa regioner samt att ärenden som kommer från andra regioner inte har prövats enligt modellverksamheten.

I region Syd har de valt att arbeta med ärenden som kommer in var nionde dag. På så sätt har de kunnat testa alla typer av ärenden. Ärenden som har blivit liggande har inte prövats eftersom beslutsfattare och handläggare släppt alla gamla ärenden när de gick in i projektet. Andra regioner har arbetat med ärenden av olika karaktär för att få med alla typer av ärenden. En del regioner har valt att utesluta enkla PUT-ärenden och endast inkluderat långa avvsningsärenden. Ingen ort har dock i större utsträckning prövat att handlägga äldre ärenden

---

<sup>58</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 17-18.

som blivit liggande. Detta för att de har bedömt att ärendet under tiden kommer att bli komplicerade och att det därmed är svårt att handlägga enligt modellverksamhetens metod.

En del handläggare anser att det i vissa lägen är besvärligt att få fram tillräckligt med information i trovärdighetsärenden i modellverksamhetens muntliga genomgång då det inte finns samma utrymme att ställa olika typer av detalj- och utredningsfrågor. Samtidigt anser en del andra tjänstemän att det är bra att vara två personer för att bedöma trovärdighetsärenden samt att kunna ställa kompletterande frågor.<sup>59</sup>

### **6. 3 Konsekvenser av införande av modellen**

Modellverksamheten kan leda till olika konsekvenser för de som arbetar med asylärendena. I nedanstående stycken återges åsikter om vad berörd personal anser om modellen.

Införandet av det nya arbetssättet har genomförts samtidigt som asylenheter parallellt fortsatt att arbeta med det gamla arbetssättet. Region Syd skiljer sig från övriga i det hänseendet att de handläggare och beslutsfattare som ingått i modellverksamheten frigjorts från sin ordinarie enhet. Detta för att de ska arbeta på heltid enligt det nya arbetssättet. Dessutom har de i region Syd egna lokaler där tjänstemännen placeras, skilda från kollegor som fortfarande arbetar enligt det traditionella arbetssättet. På övriga orter har deltagarna i modellverksamheten varit kvar på sina enheter och arbetat med både det traditionella arbetssättet och modellverksamheten. En av orsakerna till detta är att det har varit svårt att frigöra personal till modellverksamheten då regionerna inte fått utökade resurser för det ändamålet. Dock anser både handläggare och beslutsfattare att det har varit problematiskt att vara kvar i det traditionella arbetssättet och att det har lett till svårigheter med införandet och inlärandet av den nya metoden.<sup>60</sup>

På Migrationsverket finns det en tydlig beslutsordning, där beslutsrätten delegerats från generaldirektören till olika nivåer av tjänstemän. I normalfallet har den tidigare asylprocessen inneburit att handläggaren har utrett ärendet, inhämtat information och intervjuat den sökande. När ärendet har varit färdigt för beslut har handläggaren lämnat över det till en beslutsfattare för ett formellt beslut i ärendet. Genom modellverksamheten får beslutsfattarna en mer direkt roll i handläggningen av ärendet. Detta uppfattas både som positivt och negativt. En del

---

<sup>59</sup> Migrationsverket. En rättsociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 22.

<sup>60</sup> Migrationsverket. En rättsociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 23.

beslutsfattare tycker att arbetet blir mer engagerande, medan andra är missnöjd eftersom de upplever att de går tillbaka till att vara utredare igen.

Handläggarna ser på modellverksamheten med blandade reaktioner. De som arbetar i de mer platta organisationerna är ofta nöjda och ser det som att de gör ett bättre arbete när de är två, samt att det blir mindre känslomässigt slitsamt. Handläggare i mindre prestigebetonade organisationer betonar den ökade kompetensutvecklingen, lärandet och en ökad säkerhet i bedömningen. De handläggare som finns i en mer hierarkisk organisation upplever att de har gått från att självständigt utreda ärenden till att föra protokoll vid de muntliga genomgångarna.<sup>61</sup>

Region Syd uppger att de i screeningprocessen sorterar bort mellan 30-40 procent av de ärenden som kommer till enheten från handläggning inom modellverksamheten. Dessa hamnar med andra ord inte i modellverksamhetens fördjupade handläggning och det anser region Syd vara en förutsättning för att klara av samma produktion av beslut i verksamheten. Övriga orter använder sig inte av screeningprocessen. Ett av skälen till det är att de känner en tveksamhet inför en uppdelning av ärendena samt att de känner att det är svårt att avgöra vad som är enkla avslag. Det förekommer dessutom en tveksamhet inför lagligheten i detta förfarande och att det därmed inte är möjligt ur en legal synvinkel. Andra anser att uppdelningen endast är möjlig under förutsättning att de får en mycket noggrann utredning från Transitenheten och det händer ytterst sällan. Dessutom yttrycks en fara i att asylskälen inte utreds ordentligt. Det som de ansökande uppger kanske inte är relevant för att få asyl, men skälen kan komma att ändras i en utredning som tar längre tid.<sup>62</sup>

Det finns beslutsfattare som anser att enkla avslag tar så pass lite tid i den fördjupade handläggningen att de lika gärna kan tas den vägen. En del beslutsfattare tycker att det är tidskrävande och vill ha ett tydligare upplägg så att de enkla avslagen inte dras in i processen. Ett annat skäl till att inte använda sig av screening är att det ställs för höga krav på den administrativa beslutsfattaren och att det inte finns den kompetensen i den normala organisationen. Andra menar att arbetet som en administrativ beslutsfattare gör kan ses som

---

<sup>61</sup> Migrationsverket. En rättsociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 26-27.

<sup>62</sup> Migrationsverket. En rättsociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 12.

ett lågstatusarbete som kräver mycket stor erfarenhet och kompetens. Därmed kan det bli svårigheter med att rekrytera personal.<sup>63</sup>

Sammantaget går det att konstatera att modellverksamheten ger det offentliga biträdet en större roll i asylprocessen samt att de som provat arbeta efter modellen har både positiva och negativa åsikter om denna.

---

<sup>63</sup> Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten, s. 12-13.

## 7 Sammanfattande diskussion

Syftet med denna uppsats är att se om modellverksamheten resulterar i en mer rättssäker behandling av asylärenden. För att fullgöra syftet har jag följande frågeställningar: Vilka skillnader och likheter finns det mellan den traditionella verksamheten och modellverksamheten? På vilket sätt kommer modellverksamheten att innebära en förbättring eller försämring för den som söker asyl?

John Rawls menar att en felaktig teori måste förkastas eller revideras, samt att lagar och institutioner bör reformeras och avskaffas om de är orättvisa. Med utgång från dessa teorier anser jag att Migrationsverket region Syd har gjort helt rätt när det har utvecklat modellverksamheten. Innan modellen började användas fick den asylsökande genomgå en lång process som ofta slutade i att den som sökte asyl utvisades från Sverige. En av orsakerna till den långdragna processen var att endast handläggaren deltog vid den muntliga intervjun. Efter intervjun berättade handläggaren till beslutsfattaren om vad som framkommit under mötet. I den nya modellverksamheten är både handläggaren och beslutsfattaren med under den muntliga intervjun. Det gör att dessa får samma information vid ett och samma tillfälle samt att det blir säkrare för den asylsökande. Vad menar jag med detta? Jo, att det är mindre risk att handläggaren för över fel information till beslutsfattaren samt att chanserna för feltolkning av information minskar när både handläggaren och beslutsfattaren deltar vid samma intervju.

Rawls har teorier om sociala primära nyttigheter. Dessa kan delas upp i personliga och politiska friheter, yrkesmöjligheter och inkomster och annan ekonomisk ersättning. Dessa är enligt Rawls primära eftersom människan behöver dem för att leva. Om jag utgår från en asylsökandes situation stämmer detta. Den asylsökande söker sig ofta till ett annat land för att han eller hon inte får ha en politisk frihet i sitt hemland, utan det finns risk för att individen utsätts för hårda straff om oönskade politiska åsikter uttrycks. Det i sin tur leder till att den personliga friheten inskränks totalt och det bryter mot vad de mänskliga rättigheterna säger. När det gäller yrkesmöjligheten kan den asylsökande personen endast söka arbete i Sverige om han eller hon är svensk medborgare och det anser jag kränker den enskilda personen. För att överleva måste den asylsökande leva på andra människor och deras generositet, eller så tvingas de leva på den svenska staten mot sin vilja.



Rawls föreslår en tvådelad princip som reglerar fördelningen av de primära nyttigheterna. Den första principen innebär att varje person skall ha samma rätt till det mest omfattande system av grundläggande friheter som är förenligt med ett motsvarande system av friheter för alla. Den andra principen menar att sociala och ekonomiska ojämlikheter ska införas om det är till största fördel för de som har det sämst ställt i samhället. Med utgång från den första principen går det att säga att modellverksamheten strider mot Rawls principer. En av anledningarna till detta är att regionerna har valt att organisera asylärendena utifrån olika grunder. En del regioner arbetar med asylsökande som kommer från vissa länder, medan andra regioner har valt att arbeta med asylärenden som kommer in var nionde dag. När det gäller den andra principen är det svårt att säga om modellverksamheten skulle kunna användas för att ge fördelar åt de som har det sämst ställt. Detta för att modelleverksamheten just nu är under uppbyggnad i vissa regioner och de regioner som har arbetat enligt modellverksamheten har inte utvärderat modellen. Dessutom är det svårt att säga vilken asylsökande som har det svårast. Vem skall göra prioriteringen?

Med tanke på att regionerna har valt att organisera asylärendena på olika grunder anser jag att det finns brister i den asylsökandes rättssäkerhet. Med detta menar jag att det inte råder likhet inför lagen och den asylsökande har inte den förutsebarhet som krävs för att rättssäkerhet ska råda. Detta för att de olika regionerna har olika sätt att välja ut asylärendena som skall gå under det traditionella arbetssättet eller modellverksamheten. Rättssäkerhet innebär också att medborgarnas privatliv ska skyddas från allt för mycket intrång och detta borde rimligtvis även gälla personer som söker medborgarskap i ett annat land, men tyvärr så är fallet inte så. När en asylsökande söker asyl riskerar denne person att svenska myndigheter går igenom personens hela liv och det om något kan vara kränkande. När denna genomgång är klar finns det stor chans att den asylsökande blir utskickad från Sverige och det är nog i många fall ännu mer kränkande än genomgången av livet. Visserligen måste de svenska myndigheterna göra en grundlig utredning så att de inte släpper in asylsökande som till exempel är grovt kriminella, men utredningarna behöver inte vara kränkande för det. Modellverksamheten har som tur var tagit bort de långa förhören vid den muntliga genomgången och det kan leda till att den asylsökande slipper bli kränkt av myndigheten vid förhören.

Invandrarverket har reformerat systemet med den asylsökandes biträde. Innan modellverksamheten kom igång hade biträdet oftast en passiv roll under intervjun med den asylsökande personen. I och med modellverksamheten inleds bitrådets arbete vid

överlämnandet av grundutredningen. Efter detta träffas biträdet och den asylsökande för att gå igenom utredningen och asylskälen. Därmed har modellverksamheten delvis nått ett av sina mål, nämligen att ge den asylsökande en rättssäkerhet. Denna är något så när jämställd med den svenska medborgarens rättssäkerhet. Både den asylsökande och den svenska medborgaren får en som för dess talan för att försöka hindra att orättvisor sker. Det är en positiv förändring och förhoppningsvis leder det till att den asylsökande personen slipper genomgå en kränkande och smärtsam intervju. Många av de som flyr från sina hemländer har trots allt genomgått traumatiska händelser och de skall inte behöva genomlida ett förhör som kränker den personliga integriteten.

Men vad krävs egentligen för att bli svensk medborgare? Den asylsökande personen måste styrka sin identitet genom att visa ett hemlandspass eller annan identitetshandling med fotografi. Det förekommer att en del saknar hemlandspass eller annan identitetshandling och de kan få stanna i Sverige om personens maka/make eller nära släkting kan styrka den asylsökandes identitet. Jag tycker att själva grundtanken är bra, men dock förekommer det att en del asylsökande har med sig falska identitetspapper och pass och får därmed stanna kvar i Sverige på felaktiga grunder. Om någon har uppgett falsk identitet får inte den svenska myndigheten återkalla medborgarskapet. Detta system anser jag är felkonstruerat eftersom det behandlar asylsökande på olika sätt. De som inte har några gällande papper utvisas ur Sverige medan de som ljuger om sin identitet får stanna kvar i landet. Här skulle Rawls teori om att orättvisa lagar skall avskaffas/reformeras passa in mycket väl. Denna lag behandlar en del asylsökande på ett orättvist sätt. De som är ärliga får lida för det medan de oärliga får ”beröm” för det. Detta visar att Sverige är ett land som inte kan ge 100 procent säkerhet åt de asylsökande genom att ändra på asylprocessen, utan de svenska lagarna måste genomgå en reformering för att alla som söker asyl i Sverige ska få en rättssäkerhet som är lika för alla.

Sammanfattningsvis går det att sammanfatta resultaten i följande tabell:

	<b>Traditionellt arbetsätt</b>	<b>Modellverksamhet</b>
<b>Asylprocessen</b>	Långdragen process. Endast handläggaren deltog vid intervjun med den asylsökande. Biträdet passiv roll under intervjun. Långa förhör.	Processen ska gå snabbare. Både handläggare och beslutsfattare deltar vid den muntliga intervjun med den asylsökande. Biträdet in vid överlämnandet av grundutredningen. Kortare förhör.
<b>Rättssäkerhet</b>	Alla asylansökningar prövades på samma sätt.	Regionerna har olika sätt att välja asylärenden för prövning. Vissa ärenden prövas inte enligt modellverksamheten.

## 8 Käll- och litteraturförteckning

### Litteratur

Agell, A och Malmström, Å. *Civilrätt*. Liber ekonomi, 2003. Upplaga 18:2.

Fisher, D. *Mänskliga rättigheter. En introduktion*. Norstedts juridik, 2003. Andra upplagan.

*Lagboken* 2003.

Malnes, R och Midgaard, K. *De politiska idéernas historia*. Studentlitteratur, 1994.

*Migrationsverket. En rättssociologisk implementationsstudie av modellverksamheten*. Augusti 2004.

Norström, E. *I väntan på asyl. Retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*. Boréa, 2004.

Peterson, O. *Svensk politik*. Sjätte upplagan. Norstedts juridik, 2004.

*Regeringsformen*.

Riksrevisionsverket, *Hur mottas de asylsökande? Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket*. Stockholm 2002.

SOU 2004:74.

Strömberg, H och Melander, G. *Folkrätt*. Studentlitteratur, 2003.

Strömbäck, J. *Makt och medier*. Studentlitteratur, 2000.

Thulin, K. *Lika i värde och rättigheter. Om mänskliga rättigheter*. Andra upplagan. Norstedts juridik, 2004.

*Utlänningslagen*.

Warnling – Nerep, W. *En introduktion till förvaltningsrätten*. Sjätte upplagan. Norstedts juridik, 2004.

Wikrén, G och Sandesjö, H. *Utlänningslagen med kommentarer*. Norstedts juridik, 2002.

### **Otryckta källor**

Verksamhets- och utgiftsprognos från Migrationsverket. 2004-10-20.

### **Dagstidningar**

NSD, *Bakgrund / Fallet Niada*. 2005-01-25.

### **Internet**

[www.scb.se/statistik/BE/BE070/2000102/BE51ST0303\\_10.pdf](http://www.scb.se/statistik/BE/BE070/2000102/BE51ST0303_10.pdf) 2004-11-09.

[www.regeringen.se/sb/d/2675/a/15003](http://www.regeringen.se/sb/d/2675/a/15003) 2004-11-09.

[www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) “svenskt medborgarskap” 2004-12-05.

[www.regeringen.se/sb/d/2666](http://www.regeringen.se/sb/d/2666) 2004-10-28.

[www.scb.se/statistik/BE/BE070/2000102/BE51ST0303\\_10.pdf](http://www.scb.se/statistik/BE/BE070/2000102/BE51ST0303_10.pdf) 2004-11-09.

[www.migrationsverket.se/swedish/asyl/vemfar.html](http://www.migrationsverket.se/swedish/asyl/vemfar.html) 2004-10-18.

[www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/asyl/vemfar.html](http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/asyl/vemfar.html) 2004-10-18.

[www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/asyl/vemfar.html](http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/asyl/vemfar.html) 2004-11-05.

### **Intervju**

Intervju med biträde 2004-12-20.

## Intervju med ett biträde

Bilaga 1

Här nedan kommer en intervju som gjorts med ett biträde.

1. Anser du att den nya modellverksamheten kommer att underlätta eller försvåra ditt arbete?  
Är modellen en lyckad eller mindre lyckad satsning?

– Migrationsverket lägger i och med modellverksamheten en stor del av sitt utredningsansvar på biträdet. Biträdet måste gå igenom asylberättelsen, kontrollera datum och försäkra sig om att klienten talar om alla sina asylskäl. Det gör att klienten kan komma att se mig som en motståndare istället för en allierad om jag måste ifrågasätta de uppgifter som klienten lämnar.

2. Modellverksamheten är utvecklad i södra Sverige. Tror du att den arbetsmodellen passar dig eller andra inblandade som arbetar i norra delen av landet? Finns det några regionala skillnader, till exempel antal biträden och handläggare och hur kan det påverka arbetet i sådana fall?

– Det är större avstånd i Norrland. Det finns en överhängande risk att den muntliga utredningen fortsättningsvis kommer att hållas på de orter där beslutsfattaren och handläggaren sitter, vanligtvis Boden. Idag kan den muntliga utredningen ske i Gällivare eller Kiruna. Det kommer att leda till ökade utgifter för Migrationsverket på grund av tidsspillan för biträdet, samt att det i de flesta fall måste en tolk från södra Sverige tas upp till norra Sverige. Därmed finns det en risk att de kommer att försöka att minimera den muntliga handläggningen.

3. Tror du att modellverksamheten kommer att förkorta eller förlänga asylprocessen?

- Beroende på tillgången av handläggare och beslutsfattare kan den både förlänga och förkorta asylprocessen.

4. Det har pågått en diskussion om att Migrationsverket skall serva biträdet med information om bland annat hur det ser ut i landet som den asylsökande kommer från. Anser du att du som biträde skall få denna information, eller vill du söka den själv? Tror du att en sådan service förkortar processen?

– Jag tror varken att det kommer att förkorta eller förlänga asylprocessen att Migrationsverket gör sin landsinformation tillgänglig för biträdet. Jag måste dock fortfarande själv aktivt leta efter landsinformation eller liknande som kan vara till gagn för klienten. Tillgången till

informationen kan göra att jag lättare kan se vilka frågor som Migrationsverket kommer att lägga vikt vid och även ha en chans att ta fram argument eller information som motsäger Migrationsverkets ståndpunkt.

5. Tror du att modelleverksamheten kommer att gagna eller försämra för den asylsökande personen? Passar modellen alla asylärenden?

– Vissa ärenden kan missgynnas av denna modell. I synnerhet komplicerade ärenden med mycket information. I de ärenden där det förekommer uppgifter från klientens sida kan det även uppstå problem i relationen mellan biträdet och klienten eftersom klienten kan se mig som motpart i stället för någon som försöker att hjälpa. Till och med det gamla systemet har vissa klienter svårt att förstå att jag arbetar för dem och inte för Migrationsverket. Som biträde är det viktigt att detta klargörs för klienten.

6. Vem skall utse det offentliga biträdet enligt dig? den asylsökande? handläggaren? byråassistenten?

– Idag är det Migrationsverket som utser de offentliga biträdena efter en lista av advokater och jurister som har anmält sitt intresse av att syssla med dessa ärenden på de olika orterna, om inte den sökanden har begärt att få någon speciell som ombud. Finns det ombudet på rimligt avstånd från den sökande brukar de få den personen som de begärt. Detta är ett system som inte är unikt för asylprocessen utan systemet används även när ett målsägande biträde eller en offentlig försvarare skall utses.

7. Tror du att det kommer att bli en bättre rättssäkerhet för den asylsökande när modellverksamheten har kommit igång?

– Det finns en risk att Migrationsverket i besparingssyfte kommer att försöka minska den muntliga handläggningen i så stor mån som möjligt och det kan komma att försämra rättssäkerheten. Verket har i flera fall i södra Sverige gett i uppdrag till biträdet att komma in med ytterligare yttrande där vissa frågor skall klarläggas. I dessa fall borde den sökande och biträdet kallas till en muntlig utredning eftersom det kan riskera bitrådets relation med klienten om de tvingas att utreda ärendet i stället för Migrationsverket.