

# Misstro styr asylprövning

**Sverige är restriktivt med att bevilja asyl. Det är ingen hemlighet. Men svårigheten för handläggarna att skilja mellan tyckande och vetande, allmän misstro och ofullständiga utredningar ger upphov till känslan av "asylotteri".**

De flesta asylärenden går obemärkta förbi, men de beslut som ligger i gränsområdet för beviljande eller avslag kan ibland vara kontroversiella. Konventioner och lagar kan vid första anblicken ge intryck av att vara enkla att efterleva. Likaså kan det verka enkelt att hantera enskilda ärenden när man ser på organisationen för mottagandet. Men organisationsplaner och schematiska översikter återger inte de problem som finns vid varje steg av tillämpningen. Att det finns en lag, säger inget om hur den tillämpas eller om organisationen kring dess tillämpning. Det säger heller inget om människorna i denna organisation, om känslor, försvar och fördomar.

I min studie *I väntan på asyl* (2004) behandlas diskrepanser mellan logos och praxis genom en analys av det kulturella spelrummet i tiden mellan ansökan och beslut i asylärenden och utifrån olika aktörers perspektiv. Flyktingpolitikens logos bygger på en demokratisk rättstradition och tidens överideologi om humanitet och solidaritet. Listan på internationella konventioner av betydelse för flyktingar är lång. I praktiken är dock politik och praktik restriktiv, till exempel genom åtgärder som vidtagits för att hindra människor att över huvud taget ta sig till Europa och Sverige samt, genom en officiell retorik om

Eva Norström

att genuina flyktingar ska ha skydd och att det normala för en flykting är att vilja återvända. Detta budskap uppfattas och översätts till praktik av beslutsfattare, som genom den mycket återhållsamma tolkningen av Genèvekonventionen bidrar till känslan av en hård politik. Att en asylsökande får stanna som "övrig skyddsbehövande" eller av "humanitära skäl" ändrar inte detta. Bristen på erkännande undergräver snarare förtroendet för systemet än stärker det och dessutom påverkar det självförtroendet hos den individ som har blivit utsatt för förföljelse.

I studien har jag avhandlat praxis ur tre olika infallsvinklar. Först en fallbeskrivning som är uppdelad i tre kapitel. Det handlar om den palestinske flyktingen Ahmed, som kom till Sverige, sökte asyl, fick avslag av både Invandrarverket och Utlänningsnämnden och som efter flera nya ansökningar till slut fick sin rätt. Fallet har jag valt för att det är mångfacetterat och representerar en lång rad av de problem som kan kännas igen i asylfall generellt. Fallet representerar med andra ord inte ett enkelt ja eller nej. Det visar att tillämpningen av logos är ett komplicerat hantverk och att lagtolkning kräver mer än teknisk färdighet för att utfallet skall bli rättssäkert.

Traditionen att bygga institutioner kring det som uppfattas som samhällets angelägenheter är lång och starkt kopplad till välfärdsstatens framväxt och utveckling. Det var därför en kulturellt sett följdriktig handling att inrätta Statens invandrarverk i samband med den reglerade invandringen.

Praxis formas hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden inom ramen för deras respektive arbetsplatskulturer med kunskap, traditioner, erfarenheter, spel mellan parter, förhandlings-situationer, handlingsutrymmen och så vidare. Asylhandläggare och beslutsfattare har en rad hantverksmoment att utföra. Riksdagen har beslutat att UNHCR:s handbok skall användas vid beredningen av asylärenden och jag visar att det finns anled-

ning att vara kritisk, särskilt i relation till centrala rättssäkerhetsvärden såsom analysen av den sökandes fruktan och tillämpningen av tvivelsmålets fördel. Handläggare och beslutsfattare arbetar under tidspress och förväntas producera i kvantitet. Utformandet av mått för kvalitet är eftersatt. Erövrandet av den kompetens, som gör att beslutsfattaren känner på sig när det ögonblick är inne då underlaget i ett ärende är tillräckligt omfattande för att kunna fatta beslut, är en integrering av kunskap, erfarenhet och traditioner. Integreringen gör samtidigt kompetensen till något naturligt, något man bara vet.

Det finns en rad över tid kvardröjande problem i asylprövningen. Till dessa hör att beslutsmotiveringar i asylärenden ofta är otillräckliga, att kravet på att ärenden skall prövas individuellt är svårt att efterleva i byråkratin, som kräver att individen konstrueras som ett fall för masshantering och att väntetiderna ofta är långa.

Ett annat problem är att det inte finns någon svensk doktrin på detta rättsområde. Alla är överens om att skydd skall ges till förföljda människor som söker asyl i Sverige. Skillnad råder däremot i uppfattningen om Sverige i praktiken lever upp till detta åtagande. Inte bara enskilda individer agerar och reagerar utan många ideella organisationer har anställda som på heltid arbetar på alla fältets nivåer och områden. Även beslutsfattare formulerar sig kritiskt om byråkratin avvisar.

Både myndigheter och ideella organisationer använder sig alltså av samma diskurs om flyktingar. De olika aktörerna är i själva verket deltagare i en gemensam symbolisk kamp. De

”Den största skillnaden för utsikten att förstå de asylsökandes uppfattningar och agerande råder mellan...”



Foto: Henrik Montgomery, Pressens Bild

...dem som träffar asylsökande och dem som inte gör det.”

använder samma vapen, ledda av samma konventioner. Det finns en rad generaliserande bilder av flyktingen (gränsöverskridaren) och beslutsfattaren (gränsbevakaren) som uppstår utifrån de projektioner som dessa båda ”grupper” är utsatta för. Jag går bakom de bilder som projektionerna skapar och visar de olika vardagsverkligheter som asylsökande, handläggare och beslutsfattare befinner sig i.

Projektionerna får givetvis konsekvenser för rättssäkerheten eftersom de konkreta problem som jag tidigare berört inte blir adekvat bemötta. Det förekommer skuldbeläggning på alla nivåer. Denna är starkt kopplad till oförmågan att hantera den flyktingpolitiska ideologins skugga. Vi har organiserat hanteringen av och beslut i asylärenden så att ansvaret ligger på enskilda byråkrater. Genom att lägga ansvaret på dessa beslutsfattare och dessutom projicera den ideologiska skuggan på dessa individer, kan övriga aktörer framställa sig själva som ideologins företrädare, helt enkelt två sina händer och blunda för sin egen roll i konserverandet av själva systemet.

### Svåra beslut tas med ”fingertoppskänsla”

Asylhandläggare och beslutsfattare bereder ett mycket stort antal ärenden i en miljö där det inte finns tid, utrymme eller tradition att utreda varje ärende fullständigt. Det finns en kollektiv acceptans för att ärenden, som inte är självklara bifalls- eller avslagsärenden, avgörs med den fingertoppskänsla som beslutsfattaren med tiden förvärvar. Svårigheten att sätta den asylsökande i centrum och samtidigt reducera henne till ett ”fall” för masshantering leder till en kombination av krav på solidaritet, restriktivitet och egenmäktig beslutsmakt, som inte garanterar rättssäkerhet i det enskilda ärendet.

Detta visar sig bland annat genom otillräcklig kommunikation mellan den asylsökande och myndigheten, beslutsmotiveringar som inte gör det möjligt att utläsa om/hur samtliga anförda skäl beaktats och en hög grad av slump i ärenden som ligger i gränslandet mellan ja och nej. Kommunikationen inom verket domineras av uppifrån och ner i hierarkin och personal på gräsrotsnivå upplever inte att deras erfarenhet tas till vara.

Det är svårt att utvärdera den kvalitativa delen av handläggningsarbetet och det resulterar i att det numeriskt mätbara blir mått på verksamhetens kvalitet. Jag menar att ökade resurser på grundnivån i handläggningen av asylärenden både i fråga om personal, handledning och utvärdering av kvalitativa faktorer skulle öka möjligheterna att förbättra både arbetsmiljö och effektivitet i arbetet. På den individuella nivån ser vi att personalen lämnas att hantera känslor och reaktioner på egen hand. Efter som personalen ansluter sig till de kollektiva overridealen om solidaritet, humanitet och rättssäkerhet, leder detta till att var och en utvecklar olika former av strategier för att bibehålla den personliga självkänslan, till exempel regeletisk lagtolkning, generaliseringar om de asylsökandes motiv och förnekande av känslornas betydelse. I mötena med informanterna har jag upptäckt vissa mönster som har gått som underströmmar, oavsett vad vi

på ytan behandlat. De har alla hittat metoder för att förhålla sig till den smärta, som är oundviklig när man möter människor med den sortens upplevelser som de flesta asylsökande har. Oavsett de försvar som olika individer utvecklat, är det uppenbart att någon form av skydd är nödvändigt.

Med åtagandet att på ett rättssäkert och professionellt sätt pröva varje ansökan om asyl individuellt följer etiska och moraliska problem. Staten förväntas i det moderna samhället utföra sina åtaganden effektivt och på ett etiskt försvarbart sätt. Var gränsen för ansvaret för asylsökande går debatteras fortlöpande.

Nationalstaten är suverän i sitt beslut om vem som får uppehållstillstånd och frågan är vilka skyldigheter den har mot icke-medborgare. Samtidigt kan krav ställas på staterna att de skall leva upp till de internationella åtaganden som de ratificerat.

Myndigheternas uppgift är att tillämpa lagen. Tjänstemännen undviker i hög grad de etiska problemen genom att hävda att de är objektiva i sina bedömningar, genom att hålla sig till kvantitativa data eller genom att hänvisa till att det är riksdagen som stiftar den lag som de själva endast tillämpar.

Begreppet flykting är inte enhetligt. Det kan vara allt: frihetshjälte, offer, illegal migrant etcetera. Det allvarliga i sammanhanget är att "den andre" konstrueras genom de sidor hos

oss själva som vi förnekar, som inte passar in i den ideologiska förebild vi vill leva upp till. Om dessa projektioner, av det negativa hos oss själva, inte dras tillbaka hjälper de till att forma inte bara misstroende utan också de allvarliga utslag av främlingsfientlighet som allt för ofta kommer till uttryck.

Den misstro som fått växa fram närs också av en sammanblandning av begreppen "verklighet" och "sanning". Individens upplevelse och erfarenhet av verkligheten blir till en personlig sanning om världen och dess beskaffenhet. Det finns en viktig parallell till den "misstroendekultur" som de asylsökande kan råka ut för. Denna består i att det faktiskt inte heller är någon som direkt lyssnar på handläggare, föredragande och beslutsfattare. Dessa formar sin erfarenhet genom daglig kontakt med ärenden, inte i de övergripande texternas värld. De har en unik kännedom om vad som fungerar i praktiken, men det finns ingen avyttring för detta inom myndigheterna. Varken media eller andra kritiker intresserar sig för denna erfarenhet, snarare tycks knappast någon tveka när det gäller att visa misstro mot enskilda beslutsfattare.

Eftersom beslutsmakten är kopplad till en hög grad av personlig övergivenhet i systemet stängs dörrarna alltför ofta

för egentlig dialog med den sökande och dennes olika företrädare. För den som ska fatta beslut i asylärenden är det givetvis lika omöjligt som för alla andra, att utan konsekvenser gå emot överidealen humanitet och solidaritet. Visserligen går det bra att hänvisa till politiken, lagens begränsade utrymme för att bifalla ansökningar, oförstående kritiker, en otillräcklig organisation och brist på stöd från ledningen, men någon riktig väg ur det faktum att man som beslutsfattare är den individ som avgör om det blir ja eller nej finns dock inte.

Detta är en grund till att misstro mot de asylsökande ut-



En som haft "turen" att få det permanenta uppehållstillstånd som asylstatus berättigar till.

vecklats inom systemets alla nivåer. "Ekonomiska" flyktingar, illegal invandring, okända resvägar, avsaknad av passhandlingar, förfalskade dokument, oklar identitet och så vidare förekommer. Men det legitimerar inte en diskurs som definierar detta som flyktinginvandringens karaktär.

Projektionerna internaliseras när det inte finns något koncept för hur misstron skall hanteras. När misstron väl blivit internaliserad, och det är den på alla nivåer i systemet, kan den inte göras ogjord. Många flyktingar har under lång tid haft anledning att misstro staten eller andra etniska grupper. Under flykten måste de vara misstänksamma mot var och en de möter och i asyllandet vet de inte heller vem de ska lita på. Där möts de också av misstro, utredaren frågar om detaljer, det är svårt att veta vad som är viktigt och vad som inte är det. Trötthet och konsekvenser av traumatiska upplevelser gör inte saken lättare. Det kan vara svårt att minnas allt och svårt att berätta somt.

När sedan avgörande detaljer dyker upp och asylberättelsen kompletteras, möts även detta med misstro, som om det var påhittat och utan koppling till allmän kunskap om minnets funktion. Varken asylhandläggaren eller beslutsfattaren delar

den asylsökandes erfarenhet och uppfattning om verkligheten. I praktiken finns det ingen möjlighet att säkert bedöma någon annans verklighet. Den asylsökande skall översätta sin erfarenhet till ord, vilket innebär en reducering och en kulturalisering av denna erfarenhet. Hennes berättelse översätts till text av en asylhandläggare som på datorn fyller i svar på förtryckta frågor. Detta innebär ytterligare en reducering och kulturell påverkan. Till sist tolkas texten av en beslutsfattare, som utgår från sin verklighetsuppfattning. Efter denna flerfaldiga översättning och filtrering av det som den asylsökande har upplevt, skall skyddsbehovet fastställas. Inte ens om man genomskådar sina egna sanningar är detta en lätt uppgift.

Flyktingkonventionen utgår från individen och sammanhanget, men i praktiken utgår bedömningen från mottagarlandets behov och därmed behöver översättningsproblemen inte prioriteras. Det är den kulturella projektionen av "den riktige flyktingen" som är utgångsläget för både lagstiftare och praktiker. Vilken tillgång till en rättssäker handläggning en asylsökande har beror på hur man definierar "tillgång".

Om begreppet ges ett rent tekniskt innehåll kan Sverige sägas ha ett mycket välutvecklat system. Den som söker asyl får möjlighet att utnyttja en process som inte bara innebär en utredning med åtföljande beredning och beslut. Hon får också fri rättshjälp i första och andra instans och hon är garanterad husrum, mat, kläder, sysselsättning, akut sjukvård, rådgivning, skolgång för barnen och mycket mer. Den svenska välfärdsstatens ideologiska utgångspunkt om människors lika värde och rättigheter präglar mottagandet. Om begreppet "tillgång" ges en kvalitetsgaranti på praxisnivå, finns det anledning att vara mer kritisk.

Jag vill inte jämföra med andra länder i detta avseende. Diskrepansen mellan logos och praxis hanteras för olika för att det skall vara möjligt. Sverige tar sina förpliktelser mot den enskilda asylsökande på allvar och just därför är det viktigt att ständigt utforska hur praktiken ser ut i jämförelse med vad som utlovas. Normen för effektivitet och etiskt förhållningssätt måste inkluderas både konceptuellt och operationellt inom både logos och praxis i alla organisationer, statliga eller icke statliga.

Det är riksdagens och regeringens uppgift att tillförsäkra rättvisa genom ett legalt system där rättssäkerhet råder. Det är myndigheternas uppgift att tillämpa logos med oantastlig hantverksmässighet och med insikt om att det är beslutsfattaren som förser det torra skelett som utgör lagstiftningen med kött och blod samt förläna den mening och social relevans.

Processen att förverkliga rättigheter är infälld i kontexter som kräver självförståelse och eftersom det inte finns något obestritt sätt att fatta rättvisa och riktiga beslut, tror jag att ett konstruktivt sätt att delta i processen att förverkliga asylrätten skulle vara att olika aktörer på den flyktingpolitiska arenan samverkar för att kontinuerligt analysera och värdera den juridiska och etiska utvecklingen på området. I arbetet med att åtgärda de olika problem som finns, är det viktigt att utgå från både likheter och olikheter hos aktörerna på arenan. Oavsett vilken roll en människa har på den flyktingpolitiska arenan, aktiveras ungefär samma mekanismer: minne och glömska, den egna katastrof-

ångesten, skuld känslor, projektioner av olika slag och känslor av maktlöshet. Kommunikationen mellan olika aktörer på arenan påverkas av de erfarenheter som respektive roll ger.

Den största skillnaden för utsikten att förstå de asylsökandes uppfattningar och agerande råder mellan dem som träffar asylsökande och dem som inte gör det. I Ahmeds fall var det så att de som träffade honom personligen satte störst tilltro till hans berättelse. Det som han förmedlade i direktkommunikation kom uppenbarligen inte fram i de skriftliga översättningarna av hans erfarenhet och av hans fruktan för framtida förföljelse, vilket är ett problem på generell nivå. Kommunikationen mellan människorna runt Ahmed präglades av störningar. De visste inte tillräckligt om varandras kulturella spelrum med sina mandat, språk, arbetssituationer och lojaliteter. De visade inte varandra tillit.

Självklart är den nuvarande uppdelningen mellan det offentliga/objektiva och det privata/subjektiva en kulturell konstruktion, som nutidsmänniskan dagligen måste hantera. I själva verket kan hon ju aldrig stänga av sin subjektivitet. Inom flyktingpolitiken blir detta mycket tydligt eftersom subjektivitet på ett icke-vetenskapligt sätt spelar en sådan tydlig roll just på den arenan. Det tycks här vara extra svårt att skilja mellan tyckande och vetande. Ett resultat av detta är den känsla av "lotteri", som förmedlats av både asylsökande och handläggare.

## Hellre fria än döma bör användas oftare

Bland många människor som hjälper asylsökande, även juridiska ombud, finns en uppfattning att det kan existera en dold läroplan, vars grundprincip skulle vara att avslå ansökningar i så hög utsträckning som möjligt. Min uppfattning är att om denna läroplan existerar så är den inte dold. Sverige har en reglerad invandring, vilket innebär att det endast är under vissa omständigheter som uppehållstillstånd får eller skall beviljas. Restriktiviteten är inte enastående, den har en lång historia och sammanfaller med att en välfärdsstat alltid bygger restriktiva system.

Emellertid är systemet en konstruktion och restriktiviteten måste prövas. Jag anser till exempel att principen om "tvivelsmålets fördel" kunde ges större utrymme och att viseringskraven kunde lättas utan att den reglerade invandringen därmed skulle hotas, tvärtom skulle en mer omfattande tillämpning av tvivelsmålets fördel korta väntetiderna betydligt. Jag har använt labyrinten som metafor för asylprocessen. Labyrintens symbolik kan förklaras som återgången till centrum; det återvunna paradiset; ett förverkligande som uppnås efter skärself, prövningar och prov. Ahmeds resa genom systemet kunde vara en illustration. Om det till slut erhållna uppehållstillståndet innebar en känsla av förverkligande vet jag inte, men Ahmed har numera svenskt medborgarskap och fast arbete med internationella uppdrag där hans akademiska kompetens kommer till sin rätt.

EVA NORSTRÖM ÄR VERKSAM VID  
ETNOLOGISKA INSTITUTIONEN, LUNDS UNIVERSITET

# Behändigt, eller hur?

Att på kort tid kunna ta del av viktiga resultat i en forskningsrapport, skrivet så att även den i ämnet "oinvigde" kan förstå.

Vill du fortsätta att enkelt hålla dig informerad om det senaste inom den tvärvetenskapliga forskningen "Internationell Migration och Etniska Relationer"? Prenumerera då på tidskriften... (253:-/år, privat pers 170:-)

**i&m**  
INVANDRARE & MINORITETER