

# RFSL UNGDOM ANALYSERAR

## STATSKONTORETS ÖVERSYN AV ASYLPROCESSEN

### INLEDNING

I december 2023 fick Statskontoret uppdrag av regeringen att göra en översyn av asylprocessen i syfte att stärka kvalitet, enhetlighet och rättssäkerhet. Hbtqi- och konvertitärenden lyftes fram som extra nödvändiga att granska.<sup>1</sup> Troligtvis en specificering i kölvattnet av den skarpa kritik som riktats mot Migrationsverket och migrationsdomstolarna de senaste åren om bristande rättssäkerhet i dessa ärendeslag, bland annat av RFSL Ungdom, som också har lyft problemet med bristande barnrättsperspektiv i hbtqi-ärenden.

Den 7 oktober 2024 publicerade Statskontoret sina slutsatser kring rättssäkerheten i asylprocessen i en 160 sidor lång rapport med titeln *Många är små - Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen*. Utredningen innehåller på många ställen svidande kritik mot Migrationsverket rörande enhetlighet, organisation och uppföljning.

### SYSTEMATISKA BRISTER ELLER INTE?

Statskontoret skriver i en rubrik att det inte finns systematiska brister, men tecken på bristande enhetlighet. Det anmärkningsvärda med rubriken är att Statskontoret senare i brödtexten konstaterar att de inte kan ge tydligt svar på frågan om i vilken mån enhetlighet och rättssäkerhet upprätthålls i bedömningen av asylärenden hos Migrationsverket. Att underlaget inte är tillräckligt omfattande eller tillräckligt tillförlitligt för en säker bedömning av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen.

*”Den statistiska analys som vi har gjort av bifalls- och avslagsbeslut, samt av migrationsdomstolarnas prövning av överklagade ärenden, visar att det finns tydliga skillnader i utfall mellan regionerna och mellan enheter.*

*Resultatet av vår enkät visar att de som arbetar inom asylprövningen inte heller helt litar på att Migrationsverket klarar av att upprätthålla enhetligheten på myndighetsnivå.*

*Vidare visar vår analys av Migrationsverkets interna styrning, uppföljning och organisering att myndighetsledningen har dåliga förutsättningar att upprätthålla enhetligheten i asylprövningen inom myndigheten som helhet.”<sup>2</sup>*

Det är oklart var gränsen mellan ”systematiska brister” och ”bristande enhetlighet” går enligt Statskontoret. Slutsatsen om att det inte föreligger systematiska brister baseras bl.a. på Migrationsverkets egna kvalitetsuppföljningar.

*”Rättsavdelningens tematiska kvalitetsuppföljningar visar på brister inom asylprövningen men dessa ses oftast som avgränsade och enskilda problem, och inte som systematiska*

<sup>1</sup> Ju2023/02114: Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av asylprocessen och utreda behovet av tillsyn inom migrationsområdet, 2023-12-14

<sup>2</sup> Statskontoret (2024) *Många är små*, s. 12

*brister. [...] I vissa fall borde resultatet av uppföljningarna gett myndigheten anledning att göra fördjupade analyser av ett större antal beslut för att kunna bedöma hur omfattande och systematiska vissa brister är.<sup>3</sup>*

Det är dels anmärkningsvärt att bristerna kan konstateras att inte vara systematiska, trots att underlaget inte har varit tillräckligt omfattande eller tillräckligt tillförlitligt för en säker bedömning av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen. Men även med tanke på att Statskontoret riktar kritik mot den bristande uppföljningen samt fördjupade analyser av rättsavdelningens tematiska kvalitetsuppföljningar, samt Migrationsverkets interna styrning, kontroll och uppföljning av enhetligheten och rättssäkerheten i ärendehandläggningen, som enligt Statskontoret har försvagats under de senaste tio åren.<sup>4</sup>

Justitieombudsmannens (JO) och Justitiekanslerns (JK) granskningar visar inga systematiska brister med myndighetens årsredovisningar mellan 2019 och 2023 som referens. Det ska snarare röra sig om icke-strukturella slarvfel i enskilda ärenden.<sup>5</sup> Det är en formulering som RFSL Ungdom opponerar sig mot. Vi har rättsligt granskat Migrationsverkets beslut och migrationsdomstolarnas domar i hbtqi-ärenden och tagit del av annan forskning rörande bedömningar i hbtqi-ärenden. Det är svårt för oss att inte kategorisera bristerna som systematiska. Varför JO eller JK inte har kunnat det kanske beror på att hbtqi-ärenden inte har blivit särskilt granskade av vare sig JO eller JK mellan 2019 och 2023.

## INGA TYDLIGA BESKED OM HBTQI-ÄRENDEN

Ett av utredningens särskilda uppdrag var att göra en särskild översyn av hbtqi- och konvertitärenden.

I januari 2024 intervjuades RFSL Ungdom av Statskontoret och vi fick i samband med detta lämna underlag och vår rättsliga granskning av hbtqi-ungdomars asylärenden som referens. Statskontoret redogör för kritiken som framförts av organisationer såsom RFSL Ungdom och RFSL mot bakgrund av tusentals granskningar av beslut och domar. Men även ett aktuellt och omfattande svenskt forskningsprojekt som granskat 3600 ärenden.<sup>6</sup>

Migrationsverkets syn på rättssäkerhetsproblemen i hbtqi-ärenden är att de existerar men inte är systematiska. Till stöd för detta hänvisar man till ändringsfrekvensen i migrationsdomstolarna<sup>7</sup> samt att JO:s och JK:s granskningar visar inte på några systematiska brister.

Även Statskontoret hänvisar till möjligheten till överprövning, rätten till offentligt biträde och JO:s och JK:s tillsynsfunktioner vid konstaterandet i analysen att det externa skyddet av enskildas rättssäkerhet fortfarande är starkt.<sup>8</sup>

Vad gäller ändringsfrekvensen i överinstans är migrationsdomstolarnas motiveringar i hbtqi-ärenden föremål för både RFSL Ungdoms och RFSL:s granskningar med slutsatser om att den felaktiga rättstillämpningen och bristande rättssäkerheten dessvärre inte är isolerade till Migrationsverket. Som nämndes ovan har varken JO eller JK särskilt granskat rättssäkerheten i hbtqi-ärenden.

Som tidigare nämnts konstaterar Statskontoret i utredningens första kapitel att det saknas tillräckligt underlag för att göra definitiva och entydiga bedömningar av hur enhetliga och rättssäkra Migrationsverkets bedömningar av asylärenden.

<sup>3</sup> ibid., s. 29

<sup>4</sup> ibid., s. 101

<sup>5</sup> ibid., s. 47

<sup>6</sup> ibid., s. 42ff

<sup>7</sup> ibid., s. 45

<sup>8</sup> ibid., s. 25

Enligt uppdraget från regeringen skulle Statskontoret analysera i vilken mån enhetlighet och rättssäkerhet upprätthålls i bedömningen av asylärenden hos Migrationsverket och bland annat omfatta ärenden som avser konvertiter och hbtqi-personer, men även andra asylärenden.

*[...] vi bedömer att enhetligheten inom asylprövningen brister. Men eftersom enhetlighet – att lika fall behandlas och bedöms lika – är en central aspekt av rättssäkerheten bedömer vi att det även finns problem kopplade till rättssäkerheten inom asylprövningen.<sup>9</sup>*

Det finns ingen tydlig definition av begreppet rättssäkerhet, men självklart är enhetlighet en central aspekt av rättssäkerhetsbegreppet. Det är dock inte den enda aspekten, och annan central aspekt är rättigheten att få sin sak prövad enligt gällande rätt och skyddas från godtyckliga ingrepp eller beslut. Det är framförallt kring lagenligheten och den i hbtqi-ärenden mycket framträdande godtyckligheten som är föremål för den bristande rättssäkerheten när det kommer till dessa typer av asylärenden. För att komma till relevanta slutsatser kring detta krävs en rättslig analys. Statskontoret har redan konstaterat att det saknas tillräckligt underlag. Men det är även Statskontorets mandat och expertis i uppdraget som inte är tillräckligt för att kunna analysera frågan om rättssäkerhet utifrån alla relevanta aspekter. Regeringen borde ha gett uppdraget till en särskild utredare.

## BRISTANDE BARNRÄTTSPERSPEKTIV

I RFSL Ungdoms rapport *Jag vill vara fri - En rättslig granskning av HBTQI-ungdomars asylärenden och nio berättelser om Sverige* presenteras en granskning av 29 hbtqi-ungdomars beslut från Migrationsverket samt domar från migrationsdomstolarna.<sup>10</sup> En av slutsatserna var att barnrättsperspektivet och ungdomsperspektivet i hbtqi-ärenden brister. Att barn och unga vuxna verkar bedömas utifrån samma parametrar och förväntningar som äldre hbtqi-personer. Detta är en central brist i rättssäkerheten eftersom det blir indirekt diskriminerande för barn och ungdomar att tillgodogöra sig sina rättigheter inom asylprocessen om densamma inte är anpassad efter barnets eller ungdomens faktiska förutsättningar.

RFSL Ungdom presenterade granskningen och slutsatserna för Statskontoret, men eftersom rättssäkerheten endast har granskats utifrån enhetlighetsaspekten är detta en fråga som har fallit bort i analysen.

## STATSKONTORETS FÖRSLAG: EJ UNDERBYGGT

Statskontoret har, trots att en fullständig analys av problembilden inte har gjorts, gett ett konkret förslag på hur problemet med den bristande rättssäkerheten i hbtqi- och konvertitärenden ska lösas.

För att komma till bukt med de specifika rättssäkerhetsproblematiken i hbtqi- och konvertitärenden föreslås det att tillsätta en intern arbetsgrupp som ska precisera vad som ska krävas för att få handlägga ett komplext ärendeslag såsom de ovan nämnda. Exempelvis att handläggare och beslutsfattare ska ha gått särskilda utbildningar, eller ha en viss erfarenhet i form av tjänstgöringstid, eller krav på lämplighet utifrån individuella bedömningar.

Problematiken är dock långt mer komplex och kräver andra lösningar. Det rör sig om felaktiga tillämpningar av tillförlitlighetskriterierna, fortsatt tillämpning av utdaterade bedömningsmetoder samt felaktiga rättstillämpningar. Mer utbildning, uppföljning och tillsyn kan lösa en viss del av problematiken. Men det finns lösningar som ligger utanför det individuella ansvaret hos den enskilda handläggaren eller beslutsfattaren. Så som tydligare styrning eller uppdaterade riktlinjer för tillämpning av tillförlitlighetskriterierna.

<sup>9</sup> ibid., s. 12

<sup>10</sup> RFSL Ungdom (2020) *Jag vill vara fri - En rättslig granskning av HBTQI-ungdomars asylärenden och nio berättelser om Sverige*

## BEHOV AV YTTERLIGARE ÅTGÄRDER

Statskontoret föreslår att Migrationsverket själva tittar vidare på frågan och parallellt förbättrar kvalitetsuppföljningarna. Detta kan dock vara något som Migrationsverket behöver stöd med, mot bakgrund av den omfattande kritiken från Statskontoret rörande just uppföljning och kvalitetsgranskning. Statskontoret bedömer att en extern tillsynsfunktion inte är det mest effektiva sättet att använda offentliga resurser och att behovet av extern tillsyn minskat, eftersom en klar majoritet av de som nu söker asyl får avslag på sin ansökan, och därmed har rätt att få en ny oberoende prövning av sin ansökan i en migrationsdomstol. Men detta förutsätter att tillämpningar av tillförlitlighetskriterierna är korrekta och relevanta, att det inte sker tillämpning av utdaterade bedömningsmetoder samt att det inte förekommer systematiskt felaktiga rättstillämpningar. Hbtqi-ärenden är ett exempel på ärendeslag där detta sker regelbundet och både hos Migrationsverket och i migrationsdomstolarna. Därför räcker inte åtgärderna som Statskontoret föreslår för att komma till bukt med problematiken. Regeringen bör därför inte se detta som slutet i rättssäkerhetsfrågan. Inte heller *the beginning of the end* - men kanske, *the end of the beginning*. Nu krävs det att regeringen visar att de tar frågan på allvar och ser till att få till stånd en rättslig analys av rättssäkerheten i hbtqi-ärenden som särskilt tittar på rättstillämpningen!

RFSL Ungdom fortsätter att utföra granskningar och sprider kunskap. Vi för dialog med Migrationsverket, regeringen, andra politiska företrädare samt med våra kollegor i civilsamhället för att bidra med kunskap och lösningar för att öka rättssäkerheten för unga hbtqi-personer som söker asyl i Sverige.