

Analysrapport

Kvalitetsuppföljning på Asylprövningsenhet 4 i Göteborg

Vecka 39 – vecka 41 2014



Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning	4
Inledning	4
Bakgrund, syfte, urval av ärenden.....	4
Gruppsammansättning.....	5
Förberedelser och genomförande	6
2013 års kvalitetsuppföljning på APGO4	6
Redovisade styrkor.....	7
Redovisade förbättringsområden.....	13
Slutsatser och rekommendationer	22

Sammanfattning

Uppföljningsgruppens samlade bedömning är att kvaliteten i det arbete som Asylprövningsenhet 4 i Göteborg utför överlag är god. Uppföljningsgruppen har vid analysmötet diskuterat utfallet och resultatet av granskningen. Gruppen har i sin analys av kvaliteten hos enhetens arbete valt att särskilt lyfta fram fem styrkor och fem förbättringsområden som redovisas här utan inbördes rangordning.

Styrkor:

1. Utredarna på enheten ger den sökande möjlighet att berätta fritt och ställer i huvudsak öppna frågor.
2. Både utredningar och beslut är fria från normativitet.
3. Handläggningen präglas av korta ledtider.
4. Överlag är besluten bra skrivna och håller en hög kvalitet.
5. I huvuddelen av de ärenden som följts upp har samma handläggare som genomförde utredningen också varit föredragande i beslutet.

Förbättringsområden:

1. Följdfrågor bör ställas under utredningarna i högre utsträckning än idag.
2. Ställningstagande till frågan om AT-UND måste göras.
3. Frågorna om identitet och hemvist måste utredas noggrannare i många ärenden.
4. Frågan om eventuellt uteslutande måste utredas noggrannare i många ärenden.
5. Vissa förbättringar av handläggningen bör göras som att sammanfatta asylskälen för den sökande i utredningar med presumtion PUT, den sökande måste tillfrågas om eventuell bevisning samt att bilagan med lagtext i besluten måste rensas från icke relevant lagtext.

Inledning

Bakgrund, syfte och urval av ärenden

En grupp bestående av fem personer har under veckorna 39-41 följt upp kvaliteten i 104 asylärenden handlagda och avgjorda av Asylprövningsenhet 4 i Göteborg. Syftet har varit att undersöka kvaliteten i handläggningen, utredningen, bevisprövningen och besluten för att identifiera styrkor och eventuella förbättringsområden.

Antalet ärenden som följs upp i kvalitetsuppföljningar är begränsat för att uppföljningen ska kunna genomföras inom en rimlig tid och med rimlig arbetsbelastning för deltagarna. Konsekvensen av detta blir dock att antalet ärenden är för få för att de slutsatser som görs utifrån analysresultatet ska anses statistiskt säkerställda och därmed överförbara på enhetens samtliga avgjorda ärenden. Trots de brister ur statistisk synpunkt som finns är analysresultatet av relevans för enheten som får en bra bild av vilka förbättringar

Någon representant för Vo Rättslig styrning kunde tyvärr inte delta i denna uppföljning. Förändringsledare Andreas Prager från DLO har stöttat gruppen vid användningen av dataprogrammet Apsis.

Förberedelser och genomförande

Uppföljningsgruppen träffades för två uppstarts dagar den 22 och 23 september. Förmiddagen den 22 september välkomnades gruppmedlemmarna av enhetschefen Kristofer Skånmyr och därefter ägnade sig gruppmedlemmarna åt att lära känna varandra samt att sätta ramarna för och klargöra syftet med kvalitetsuppföljningen. Därtill gick ordföranden igenom checklistan i APSIS med deltagarna. Under eftermiddagen den 22 september fick deltagarna var och en genomföra en uppföljning i APSIS av ett så kallat kalibreringsärende. Deltagarna ombads notera uppkomna frågetecken kring användandet av checklistan. Den 23 september gick gruppen gemensamt igenom kalibreringsärendet. Syftet med detta var att gruppen skulle skapa en samsyn kring hur checklistan skulle tolkas samt eventuellt ytterligare frågetecken kring Apsis och checklistan. Därefter fördelades de ärenden som skulle följas upp mellan gruppmedlemmarna. Assistenterna på APGO4 hade redan tidigare gjort ett förtjänstfullt arbete med att kopiera upp skuggdossierer och sortera dessa.

Genomgången av ärendena utförde gruppmedlemmarna sedan på ”hemmaplan”. Två avstämningsmöten per telefon genomfördes under perioden.

Uppföljningen avslutades med ett analysmöte den 2 oktober, under vilket gruppen diskuterade och resonerade kring det kvalitativa och kvantitativa resultatet. Gruppen enades då om vilka styrkor och förbättringsområden som skulle lyftas fram i förevarande rapport.

2013 års kvalitetsuppföljning på APGO4

Hösten 2013 hölls en kvalitetsuppföljning på APGO4. Uppföljningens redovisade styrkor och förbättringsområden redovisas här:

Styrkor i utredningarna:

1. Bra förhållningssätt med respekt för sökanden och utan normativa inslag
2. Utredningstekniken präglas av öppna frågor och följdfrågor vid behov
3. Hälsotillstånd utreds genomgående

Styrkor i besluten:

1. Tydliga och sakliga motiveringar
2. Bra språk
3. Hierarkiska ordningen följs
4. Besluten är bra förankrade i utredningarna

Förbättringsområden i utredningarna:

1. Mer utredningsdjup i flyktingskäl avseende sökande från Somalia, Eritrea och Syrien.
2. Myndighetsskydd och internflyktsalternativ bör utredas när det är relevant.
3. Fråga bör ställas om handlingar som kan styrka berättelsen.
4. Dokumentation som lämnas in bör dokumenteras och bedömas i besluten.
5. SIS och MR/BR-slagningar inför beslut bör dokumenteras.

Förbättringsområden i besluten:

1. Barn i familj bör uppmärksammas mer i utredning och beslut vad avser skäl och bevisning
2. Ta ställning till sannolik identitet och inkludera hemvistprövning
3. Bedöm myndighetsskydd och internflyktsalternativ när det är relevant
4. Landinformation bör hänvisas till i beslut inte endast RCI

Redovisade styrkor

Uppföljningsgruppen vill särskilt lyfta fram följande styrkor som identifierats.

1. **Utredarna på enheten ger den sökande möjlighet att berätta fritt och ställer i huvudsak öppna frågor.**

Fig 1. Den sökande har fått möjlighet att fritt berätta om sina asylskäl.

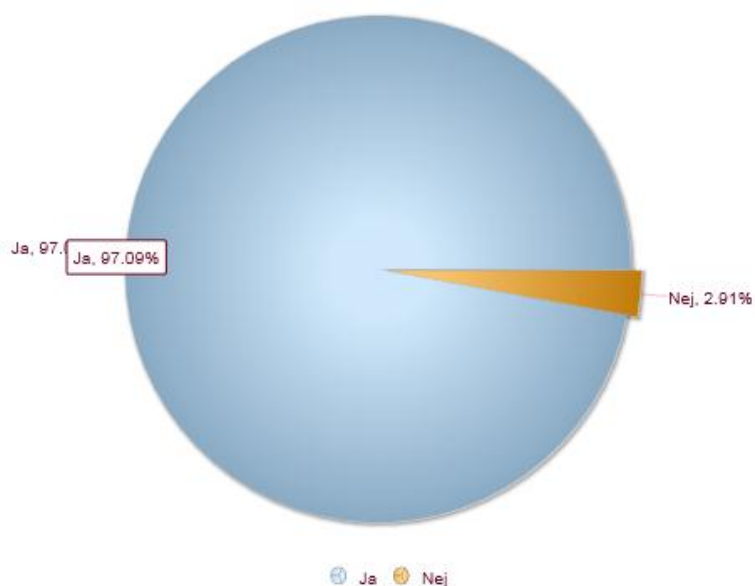
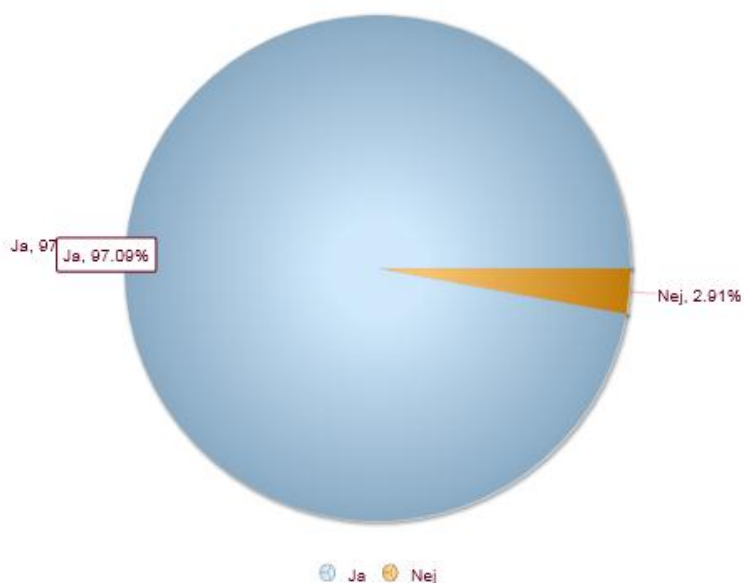


Fig. 2. Utredningen innehåller i huvudsak öppna frågor.



Utredningsgruppen kan konstatera att de allra flesta asylsökande getts möjlighet att fritt berätta om sina asylskäl och att det i huvudsak ställts öppna frågor. Att det i många utredningar ändå slutar med att utredaren tvingas ställa frågorna beror i huvudsak på att sökanden har svårigheter med att berätta fritt och behöver frågor från utredaren. Eftersom en stor andel av de sökande kom från Syrien blir svaret ofta ”jag flydde från kriget” även när de ombeds berätta fritt.

2. Både utredningar och beslut är fria från normativitet.

Vid ett antal tidigare kvalitetsuppföljningar på andra enheter har det konstaterats att både utredningar och beslut i större eller mindre omfattning präglats av utredarens eller föredragandens egna normer det vill säga det som brukar kallas normativitet. Uppföljningsgruppen kan konstatera att så verkligen inte är fallet på APGO4. Både utredningarna och besluten är till 100% i de granskade ärendena helt fria från normativitet vilket är en stor styrka.

Fig. 3. Frågorna som ställts i utredningen är fria från normativitet.

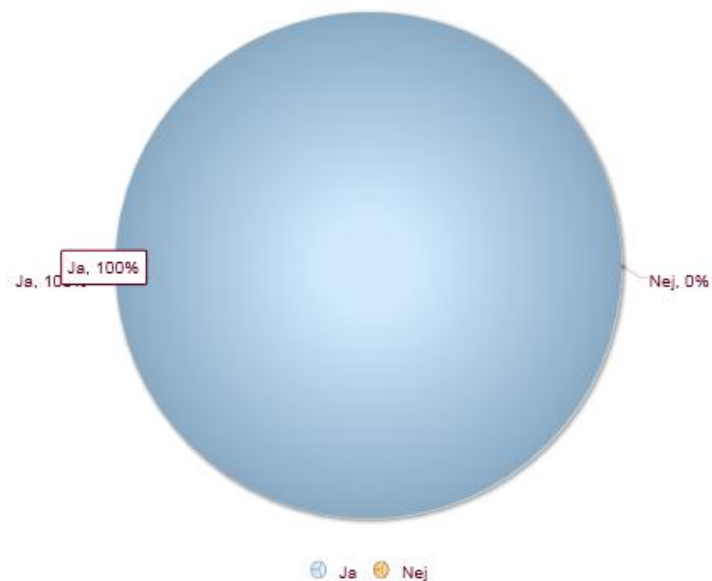
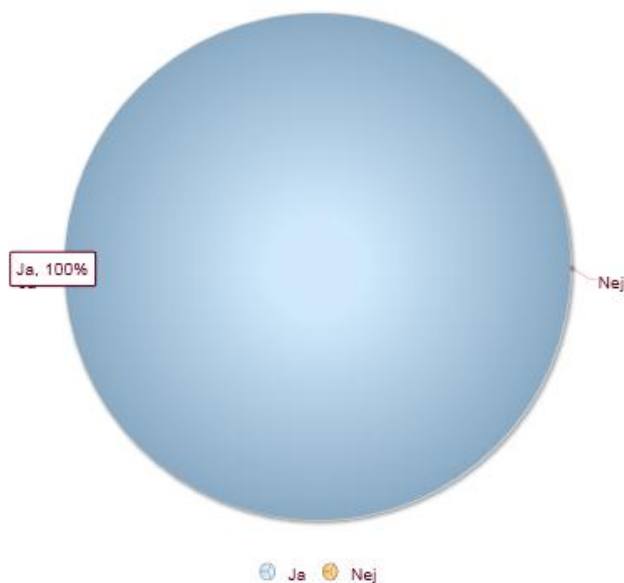


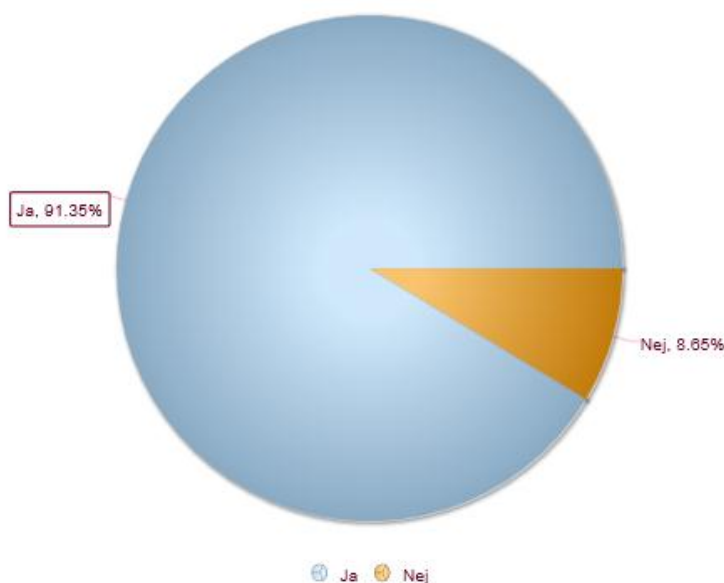
Fig. 4. Bedömningen i beslutet är fri från normativitet.



3. Handläggningen präglas av korta ledtider.

Uppföljningsgruppen kan konstatera att handläggningen på APGO4 generellt sett präglas av korta ledtider. Detta gäller både tiden mellan ansökan och utredning och tiden mellan utredning och beslut.

Fig. 5. Ärendets flöde genom handlägningsprocessen har skett utan oskäligt dröjsmål.



4. Överlag är besluten bra skrivna och håller en hög kvalitet

Uppföljningsgruppen anser att besluten på APGO4 rörande de flesta parametrar håller en mycket hög kvalitet. Genomgående följs den hierarkiska ordningen, språket är bra, bevisbördan är rätt placerad och beviskravet är satt rätt. Även i de fall där uppföljningsgruppen haft synpunkter på handläggningen är besluten tydliga och korrekta utifrån det underlag som finns.

Fig. 6. Beslutet följer Migrationsverkets standarddisposition och den hierarkiska ordningen i kapitel 4 och 5 utlänningslagen.

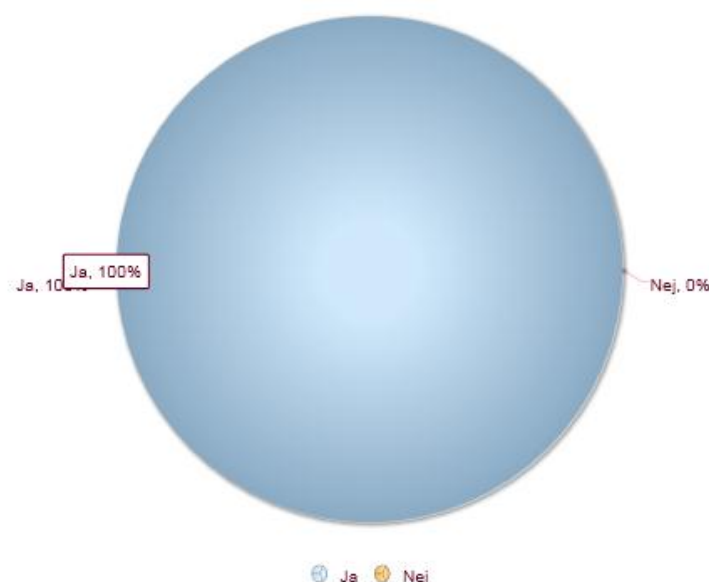


Fig. 7. Det framgår tydligt i bedömningen vad den sökande anför och verkets bedömning av återopade asylskäl.

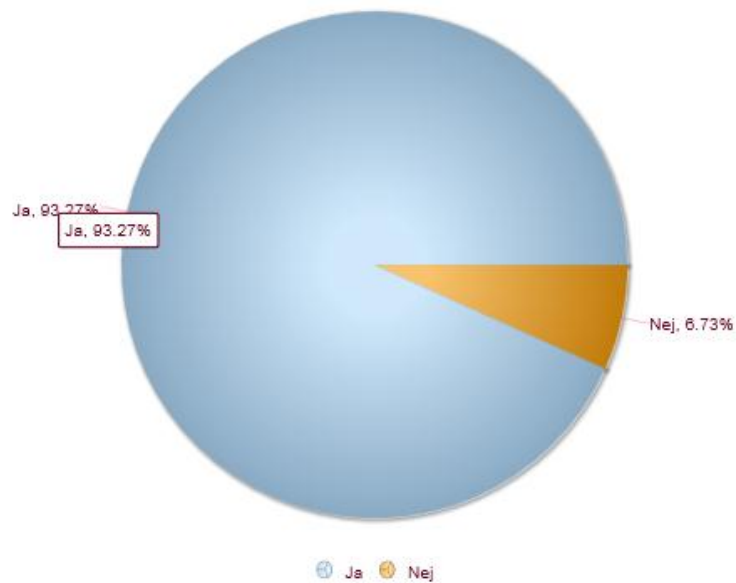


Fig. 8. Beslutet innehåller ett lättbegripligt språk.

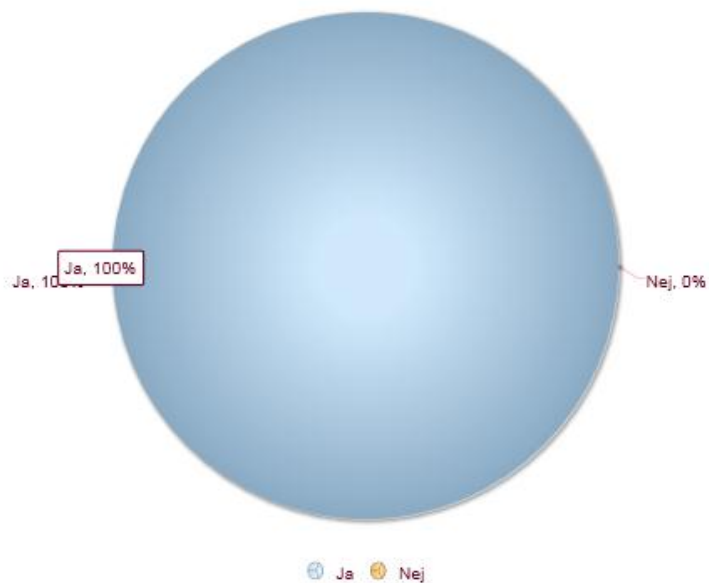


Fig. 9. Beslutet innehåller påtagligt överflödigt information. (nej-svaret är bra)

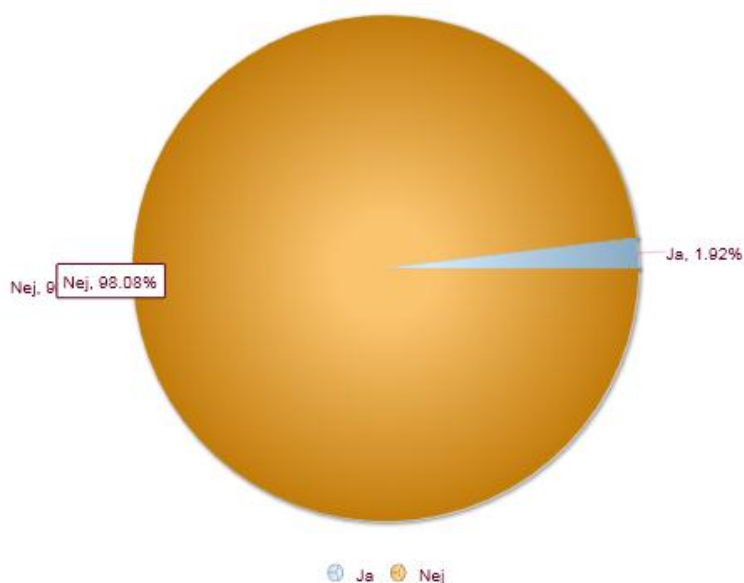
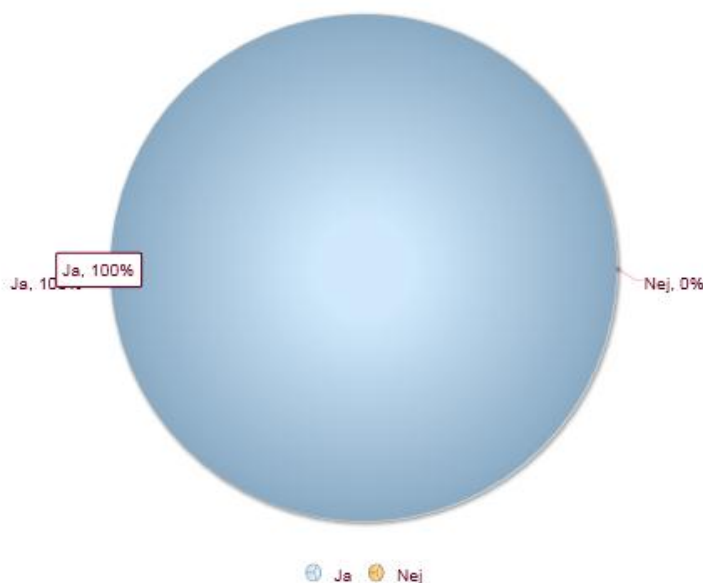


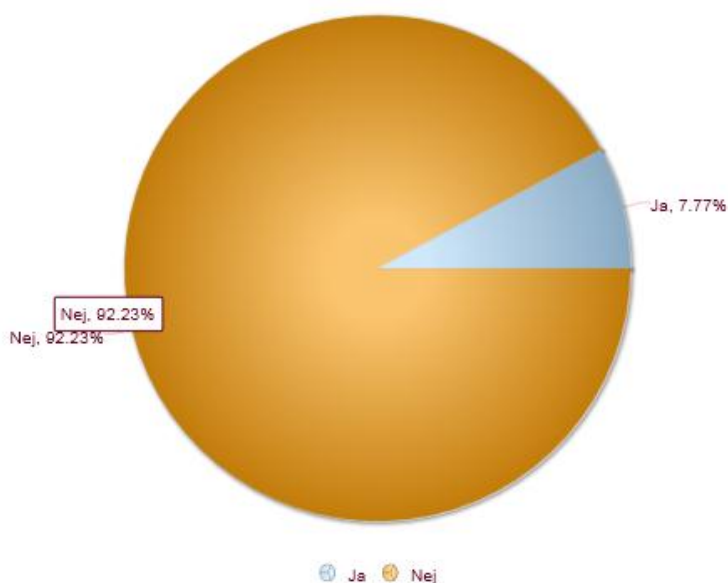
Fig. 10. Bedömningen/analysen av de återopade skälen är saklig och fri från spekulationer.



5. I huvuddelen av de ärenden som följs upp har samma handläggare som genomförde utredningen också varit föredragande i beslutet.

Uppföljningsgruppen kan konstatera att i hela 87,6% av ärendena har samma handläggare utrett den sökande och även varit föredragande i beslutet. Detta är en styrka både avseende den totala handläggningstiden men även för kvalitén i ärendet.

Fig. 11. Ärendet har efter genomförd asylutredning bytt ansvarig prövningshandläggare.

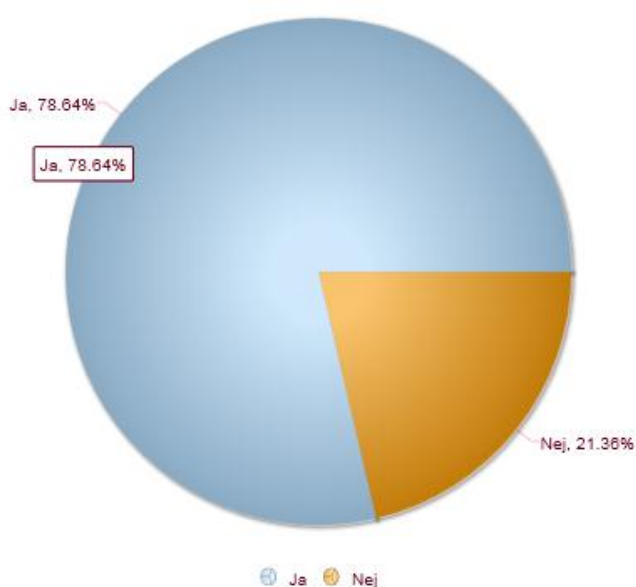


Redovisade förbättringsområden

Uppföljningsgruppen vill särskilt lyfta fram följande förbättringsområden som identifierats.

- Följdfrågor bör ställas under utredningarna i högre utsträckning än idag.**

Fig. 12. Följdfrågor har ställts när det behövs.



Uppföljningsgruppen kan konstatera att i ett ganska stort antal av ärendena så har inte följdfrågor ställts i den utsträckning som är önskvärd. Detta är ett

13

förbättringsområde i kvalitetshänseende både vad gäller att kunna ifrågasätta vissa uppgifter den sökande lämnar och att följa upp eventuella individuella asylskäl.

Nedan följer några kommentarer ur uppföljningen.

Hela släkten verkar vara insyltade i militären. Sökanden borde kunnat få styrka att han själv inte varit militär. Detta borde han kunna göra eftersom han påstår sig vara egenföretagare.

Frågeställningar har lämnats oavslutade och enskilda frågor inte följts upp. Sökanden har inte givits tillfälle att utveckla sig

För få frågor ställda om skyddsskäl och ej fokus på kärnfrågorna.

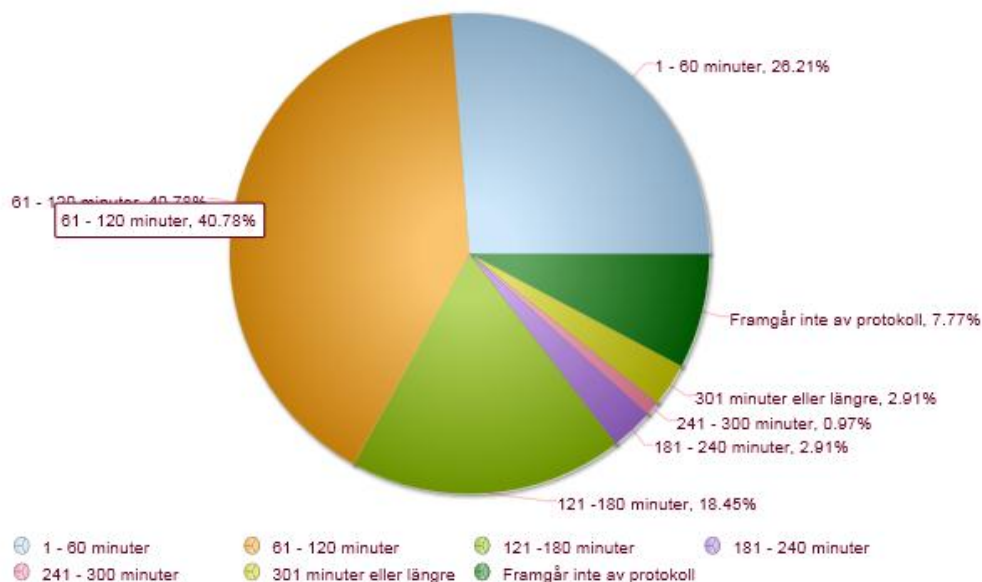
Frågor om hans roll i demonstrationerna 2011 utreds väldigt ytligt.

Kunde ställts fler frågor kring anpassning till Sverige, situation i hemlandet, synen på framtiden. I detta skede av utredningen var inte utgången helt klar.

Sökanden uppger sig ha bevittnat avrättningar, kidnappningar och sett döda lik, inga följdfrågor har ställts angående detta. Nästa fråga är istället "vad har du för framtidsplaner om du skulle bo i Sverige?"

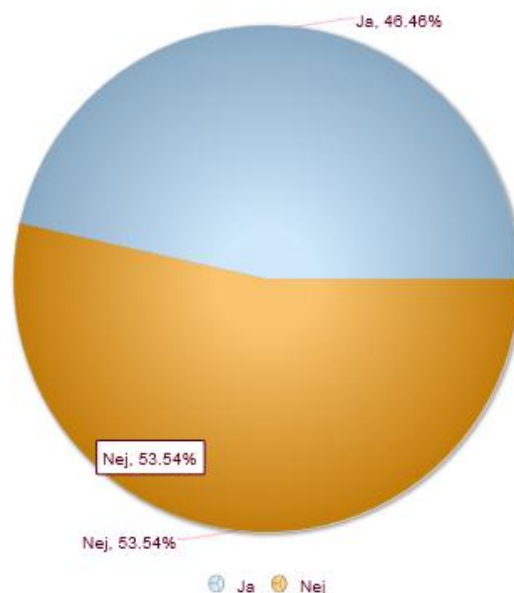
En möjlig slutsats som kan dras är att det föreligger ett samband med den totala utredningstiden i ärendena där uppföljningsgruppen kan konstatera att den är under en timme i 26% av ärendena.

Fig. 13. Total muntlig utredningstid.



2. Ställningstagande till frågan om AT-UND måste göras

Fig. 14. Ställning till AT-UND har tagits när det behövs.



Av Handbok i Migrationsärenden framgår:

I förordningstexten anges att Migrationsverket ska utfärda ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Utlänningen behöver inte göra en särskild ansökan eller uppvisa ett arbetserbjudande för att få detta. Prövningen ska således då ske ex officio.

Migrationsverket bör löpande ta ställning till om förutsättningen för AT-UND har uppfyllts, men bör särskilt beakta detta undantag vid följande tillfällen:

- ansökningstillfället
- i anslutning till den tidsfrist som ges i ID-uppdraget
- i samband med inkommen inläga
- i samband med asylutredningen (mall finns i asylutredningsprotokollet)
- inför att beslut fattas i asylärendet.

Uppföljningsgruppen kan konstatera att detta inte följs i alltför många ärenden. Detta är olyckligt då det inte görs på Ansökningsenheten heller i flertalet ärenden. En möjlig förklaring, som framkom under uppföljningen, är att handläggarna inte använder den asylutredningsmall som finns i Skapa utan någon annan mall där frågan om AT-UND saknas.

3. Frågorna om identitet och hemvist måste utredas noggrannare i många ärenden.

Frågor rörande identitet och hemvist är centrala inom asylprövningen. Inte minst viktiga när det handlar om personer som uppger sig komma från länder mot vilka Sverige har en generös praxis till exempel Syrien. Det är väl känt inom asylprövningen att det finns personer som önskar ta del av en generös praxis men som faktiskt inte omfattas av den. Vad gäller personer

som uppger sig komma från Syrien kan detta röra till exempel syriska medborgare som redan erhållit internationellt skydd i något annat land eller har dubbelt medborgarskap, Det kan även röra sig om andra nationaliteter som utger sig vara från Syrien. Det finns därför starka skäl för att vara noggrann vid denna del i utredningen, inte minst då dokumentationen är svag eller saknas eller där det finns andra oklarheter i ärendet. Uppföljningsgruppen anser att det finns en förbättringspotential på enheten och att ett ganska stort antal ärenden i uppföljningen bort kunnat utredas mer. Därmed inte sagt att det ska överutredas. Det finns till exempel ingen anledning att utreda en tredjefråga alltför mycket om det rör sig om ett land som inte kan anses vara ett säkert tredje land, något som heller inte görs på enheten. Däremot kan det vara intressant att utreda ett eventuellt medborgarskap i ett sådant land liksom givetvis hemvisten för statslösa personer. En fråga som diskuterades under gruppens analysmöte var i vilken omfattning inlämnade handlingar granskas av utredarna, om de inte granskas eller om de granskas men dokumentationen av granskningen saknas. Gruppen valde att inte fördjupa sig i detta då frågan numer är av akademiskt intresse då enheten nu använder sig av VEFÖ.

En synpunkt som framfördes var att den nya utredningsmodellen i syriska ärenden där asylskälen normalt utreds innan identiteten kan ha påverkat identitetsutredningen negativt.

Fig. 15. Den sökande är informerad om vikten av att styrka sin identitet.

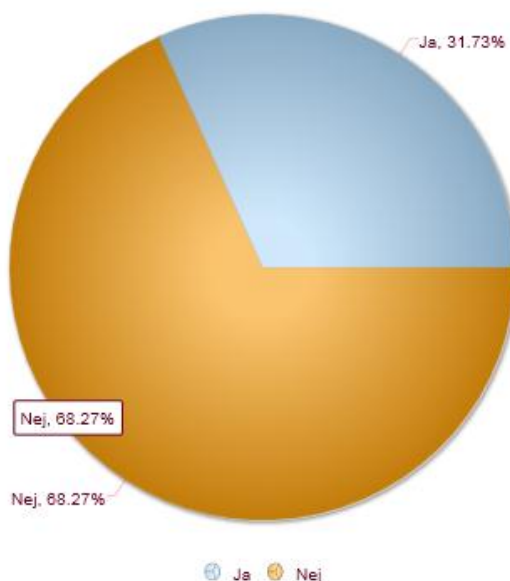


Fig. 16. Den sökandes identitet är tillräckligt utredd.

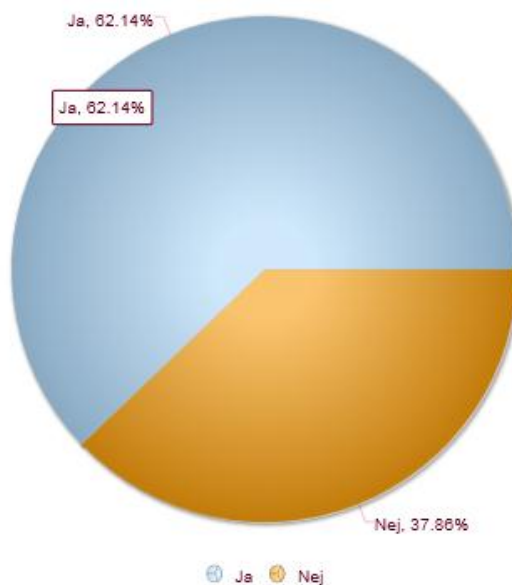
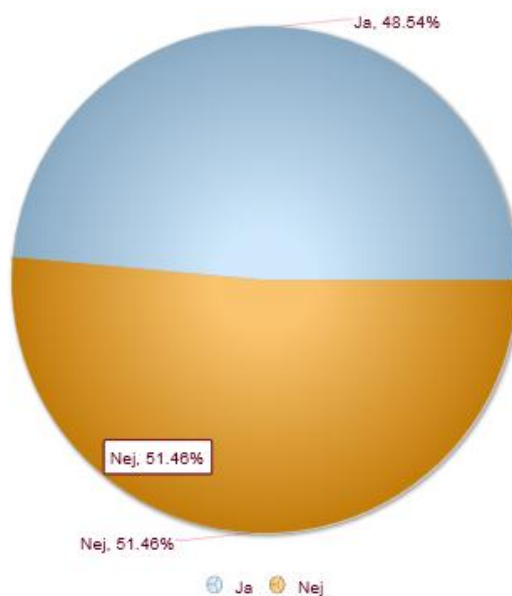


Fig. 17. Den sökandes hemvist är tillräckligt utredd.



Nedan följer några kommentarer ur uppföljningen.

Sökanden uppger sig vara född i Zagreb i Kroatien och att hans mor är medborgare i fd Jugoslavien. Inga frågor har ställts angående detta. Sök har även uppgett att hans far befinner sig i UAE inga frågor har heller ställts angående detta.

Med tanke på att sökande varit bosatt en längre tid i bla Nigera och Egypten samt att hans fru är medborgare i Ukraina borde detta har utretts närmare.

Sökande har inte lämnat in RD eller id-kort uppges att varit bosatt i Saudiarabien i många år och även ha vistats i UAE och Libyen. Hemvisten och identiteten har således inte utretts närmare.

Som tidigare påpekats finns samma foton på flera id-handlingar. En granskning borde ha gjorts.

Alldeles för få frågor ställda angående id och hemvist. Sök uppger sig ha tappat pass ej utrett. Sök har bl.a. bott och arbetat i UAE. Ej utretts närmare. Sök talar ryska! Ej utrett.

4. Frågan om eventuellt uteslutande måste utredas noggrannare i många ärenden

Uteslutande (exklusion) från flyktingskap/skyddsstatusförklaring är mycket viktiga frågor att utreda och redovisa om det i ett ärende om det finns indikationer på brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten eller övrig grov brottslighet (4 kap. 2 b och 2 c §§ utlänningslagen). Även i de fall där det inte finns tillräckliga skäl för att exkludera någon men där frågan väckts bör ett resonemang föras i beslutet och inte endast med en kort standardmotivering. Frågan om uteslutande är särskilt viktig vid grymma konflikter, som den i Syrien, där krigsförbrytelser med mera förekommer från flera stridande parter. Uppföljningsgruppen kan konstatera att fler frågor bort ställas i ett antal ärenden, särskilt gäller detta rörande sökanden med samröre till militären. Många utredningar är bra men i nästan en fjärdedel av de granskade ärendena ansågs inte uteslutandefrågan tillräckligt utredd.

Fig. 18. Eventuella uteslutandegrunder är tillräckligt utredda.

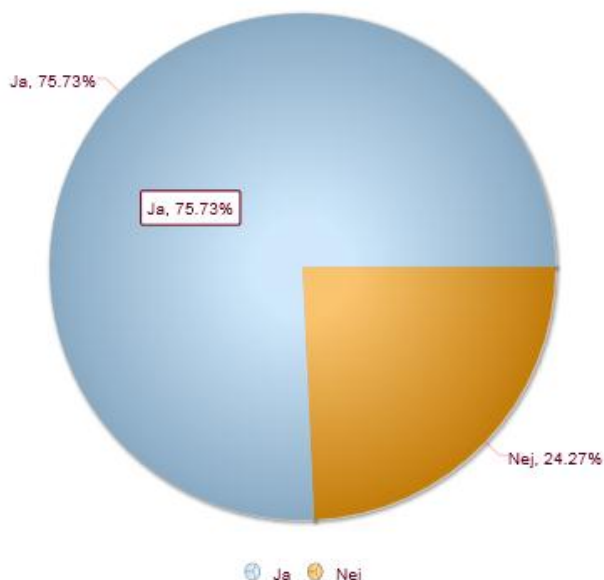
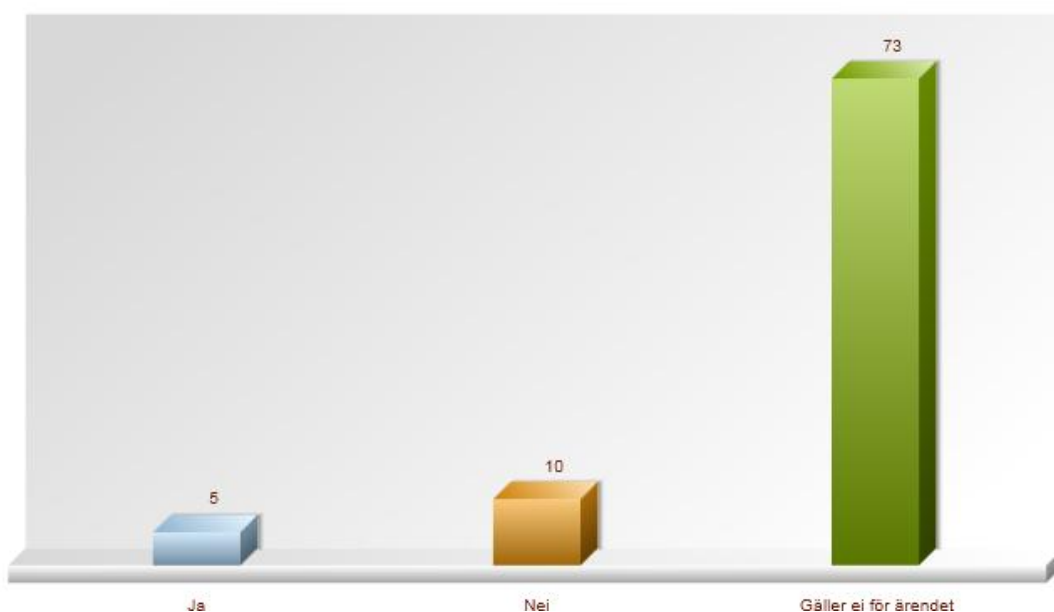


Fig. 19. När omständigheter framkommit som skulle kunna aktualisera uteslutande har det beaktats i beslutet.



Nedan följer några kommentarer ur uppföljningen.

Sökanden har varit anställd av militären som läkare och fått frågan om han engagerat sig i konflikten för eller emot. Svaret var att han var för folket, men har inte enligt mitt förmenade i alla fall fått några vidare relevanta frågor som berör ämnet exklusion.

Sökanden har fått frågan om han varit involverad i konflikten. Några ytterligare frågor om exklusion har inte ställts.

Sökanden har varit i den eritreanska militären i fyra år men ingen utredning eller resonemang kring eventuell exklusion

- 5. Vissa förbättringar av handläggningen bör göras som att sammanfatta asylskälen för den sökande i utredningar med presumtion PUT, den sökande måste tillfrågas om eventuell bevisning samt att bilagan med lagtext i besluten måste rensas från icke relevant lagtext.**

Uppföljningsgruppen vill avslutningsvis peka på några förbättringar av handläggningens kvalitet som relativt enkelt bör kunna genomföras.

Gruppen kan konstatera att den sökande, när presumtionen är PUT, inte ges tillfälle att kommentera utredningsprotokollet. Detta kan leda till problem längre fram i processen om ärendet skulle ta en annan vändning eller om ett överklagande till exempel av flyktingstatusförklaringsärendet blir aktuellt. Ett vanligt argument i Migrationsdomstolen är att klaganden säger sig vara felciterad på ett eller annat sätt i utredningsprotokollet.

Vidare kan uppföljningsgruppen konstatera att de sökande ofta inte tillfrågas om de har någon (ytterligare) bevisning att lämna in och ofta inte ges tillfälle att förklara inlämnad bevisning. Till stor del förklaras troligen detta med den höga andelen syriska ärenden men även dessa bör såklart ges tillfälle att styrka sina skäl med inlämnad bevisning.

Slutligen kan gruppen konstatera att den nya beslutsskrivningen där lagtexten sätts som bilaga lett till att även för ärendet icke-relevant lagtext citeras. Syftet med den förändringen, att göra beslutet mer begripligt för den sökande, motverkas därmed och detta bör ändras.

Fig. 20. Den sökande har fått möjlighet att kommentera utredningsprotokollet.

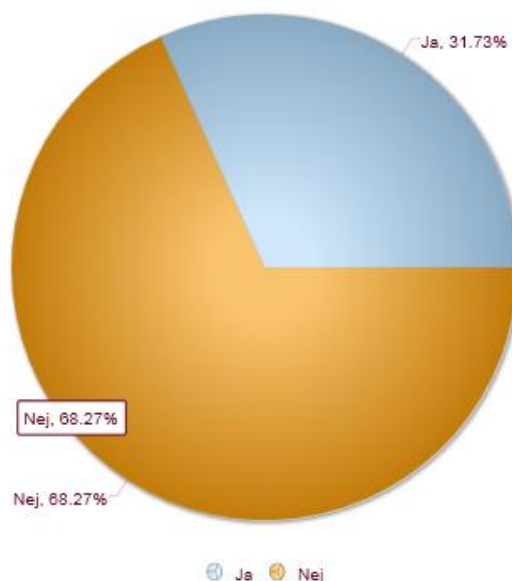


Fig. 21. Den sökande har tillfrågats om det utöver den muntliga utsagan finns någon bevisning att lämna in.

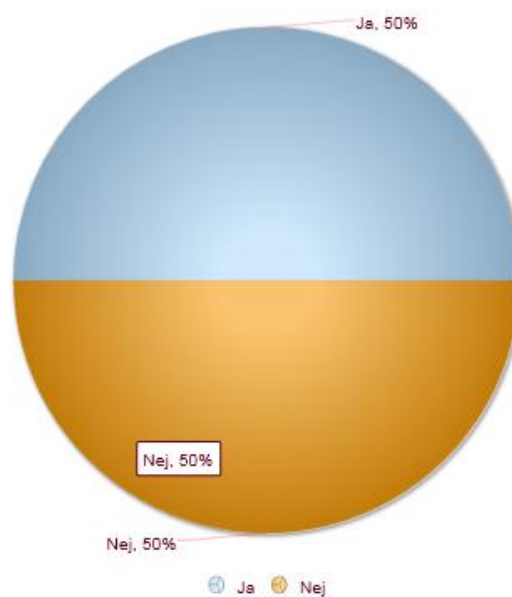


Fig. 22. Den sökande har tillfrågats om det finns ytterligare någon bevisning att lämna in.

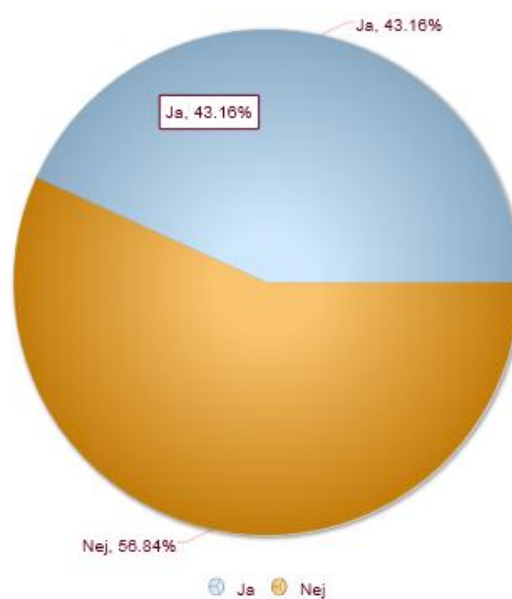
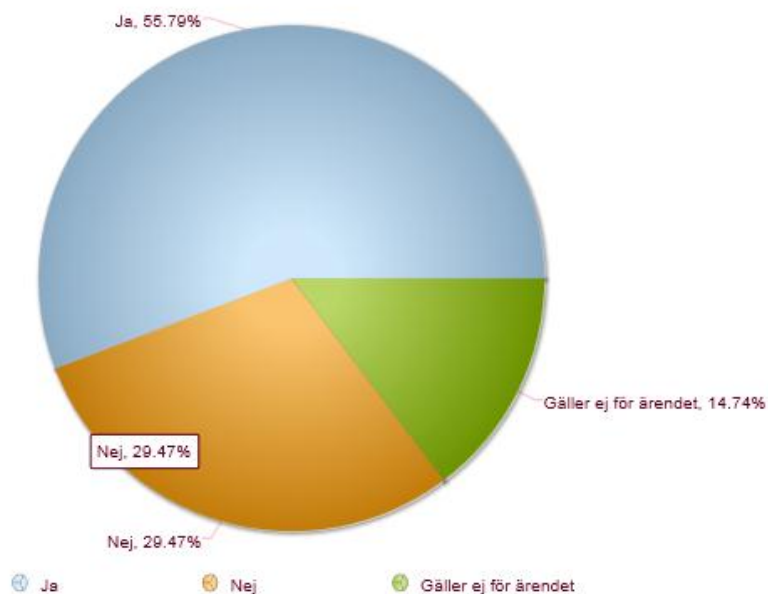


Fig. 23. Den sökande har getts möjlighet att förklara inlämnad bevisning.



Slutsatser och rekommendationer

Sammanfattningsvis anser uppföljningsgruppen att kvalitén håller en god nivå på Asylprövningsenhet 4 i Göteborg. Nästa steg i arbetet med kvalitetsuppföljningen är att enheten ska upprätta en handlingsplan utifrån erfarenheterna som redovisas i denna rapport. Uppföljningsgruppen anser därför inte att det här behöver redovisas några mer omfattande rekommendationer.

Gruppen vill framhålla vikten av att enheten fortsätter sitt fina arbete avseende de styrkor som redovisats. Särskilt gäller detta att utredningarna präglas av öppna frågor utan normativitet och den höga kvalitén i de skrivna besluten. Gruppen önskar också notera att de korta handläggningstiderna, en av styrkorna, troligen kommer att bli längre till nästa kvalitetsuppföljning men att detta beror på omständigheter som ligger utanför enhetens kontroll.

Vad gäller förbättringsområdena anser gruppen att det finns en del som relativt enkelt borde kunna genomföras såsom AT-UND, uppläsning av asylskäl för den sökande och optimering av lagtextbilagan. Andra förbättringsområden kan behövas längre tid att arbeta med.

Göteborg den 10 oktober 2014

