

# Analysrapport

## Kvalitetsuppföljning på asylprövningsenheten i Malmö, v.37-v.40, 2014



## Sammanfattning

Uppföljningsgruppen har gått igenom 100 ärenden, vuxna och barn i familj.

Det finns många positiva slutsatser att dra från de genomgångna ärendena. Framförallt finns enhetens styrkor i beslutsdelen, med välskrivna och tydliga beslut utifrån den information som finns i ärendet. Besluten är sakliga och fria från spekulationer och normativitet. I utredningsdelen är styrkorna ett bra bemötande, att öppna frågor ställs och sökanden får möjlighet att berätta fritt. Även frågorna är sakliga och fria från normativitet och hänsyn tas till personens individuella förutsättningar.

Förbättringsområdena står framför allt att finna i utredningsdelen i ärenden från länder där många beviljas uppehållstillstånd. Här är utredningarna ofta korta och det saknas utredningsdjup. Områden som behöver utredas mer är identitet, individuella skäl samt exklusion. Enheten behöver arbeta med att fånga upp tecken på att det behövs fler följdfrågor och lite mer ingående utredning i vissa delar. Ett annat större område med förbättringspotential är att fånga upp och synliggöra barn i familj samt att försöka minska liggtiderna på ärenden som är klara för beslut i synnerhet när det gäller barnfamiljer.

# Inledning

## Bakgrund och syfte

En kvalitetsuppföljning ska genomföras årligen på varje enhet för att ge enheten feedback och en möjlighet att få kännedom om vilka styrkor och förbättringsområden som finns på enheten. Därmed kan enheten fokusera sina kvalitetshöjningsinsatser på de delar där det bedöms finnas behov. När nästa kvalitetsuppföljning genomförs görs en återblick på föregående års analys för att se vilka insatser som gjorts under året och hur det har fallit ut.

## Gruppsammansättning

Gruppen bestod av sex personer. Asylprövningsenhet 1 i Malmö representerades av två personer, Johannes Bengmark och Cajsa Wasén. Som representant från en annan asylprövningsenhet deltog Zenon Nsengiyumva som arbetar på asylprövningsenhet 3 i Solna. FVP representerades av Lars Weinhagen och Rättsenheten av Agneta Johansson. Ordförande var Anna Wendel från expertgruppen inom VO Asylprövning.

## Förberedelser

En lista fördes på enheten över avgjorda ärenden perioden innan kvalitetsuppföljningens start. De 100 senaste ärendena kopierades upp av medarbetare på enheten i Malmö.

Ett uppstartsmöte hölls i Malmö den 8-9 september. Här lärde gruppmedlemmarna känna varandra lite. Checklistan och programmet som användes för kvalitetsuppföljningen gick igenom. Vidare gick alla gruppmedlemmarna igenom ett och samma ärende som senare diskuterades i grupp för att försöka säkerställa att gruppmedlemmarna tolkade frågorna i checklistan på samma sätt.

Analysmötet hölls i Malmö den 19 september 2014. På detta möte berättade alla gruppmedlemmar om de förbättringsområden och de styrkor de hade sett och det kvantitativa resultatet av checklistan genomgicks.

## Återkopplingsmöte

Återkopplingsmöten kommer att hållas på enheten den 26 september 2014. Tre möten kommer att hållas, ett möte för varje team. Uppföljningsgruppens ordförande tillsammans med en representant från enheten kommer att hålla i dessa möten.

## Ärendeslag

Uppföljningsgruppen har sammantagit följt upp 100 ärenden.

Fyrtiofyra personer var medborgare i Syrien. Ytterligare 15 var statslösa med sin senaste vistelseort i Syrien. Två statslösa hade haft sin vistelseort i

Irak. Nästa grupp i storlek var eritreaner, tio personer och sen Serbien, nio personer. Det fanns även personer från spridda länder som Somalia, Indien, Turkiet och Afghanistan.

Av de 100 ärenden var 35 personer kvinnor och 65 män. Trettiofem av 100 personer var barn så det var förhållandevis många barnfamiljer bland de genomgångna ärendena. Tjugosju av dessa barn var 10 år eller yngre.

Den största delen av ärenden, 82 stycken, resulterade i att permanent uppehållstillstånd beviljades. Resterande 18 personer blev avvisade eller utvisade. Av de som beviljades uppehållstillstånd beviljades 39 personer tillstånd som flyktingar, 42 som AT och en som AC.

## Föregående kvalitetsuppföljning

En kvalitetsuppföljning har tidigare genomförts på enheten. Sammanfattningsvis var analysen följande. Två stora och väsentliga områden lyfts fram som styrkor, utredningar och beslut. Både utredningarna och besluten var av hög kvalitet, de är lätta att förstå, sakliga, fria från normativitet och de fokuserar på kärnfrågorna. Bra och tydlig bevisvärdering i besluten kan också lyftas fram. Det förbättringsområde som lyftes fram var barn i familj. De områden som angetts som styrkor, d.v.s. utredningar och beslut, avser i huvudsak vuxna och gruppen har funnit att det är viktigt att synliggöra barnen i processen. Det är därför viktigt att arbeta vidare med bl.a. utredningar och barnfokuserade föräldrasamtal, barnkonsekvensanalyser (BKA), barnspecifik landinformation och barns individuella skyddsskäl.

## Analys

I analysen nedan avhandlas både större och mindre områden och de är inte framställda i någon särskild inbördes ordning.

I texten framgår analysen och den åskådliggörs också nedan med hjälp av tabeller utifrån sammanställningen av checklistan. I de fall tabeller finns med bör dessa läsas i sitt sammanhang tillsammans med den förklarande texten och inte läsas självständigt.

## Utredningar

Det finns både styrkor och förbättringsområden i utredningsdelen. Båda delar tas upp under denna rubrik. Nitton personer var barn som inte var utredda. Det är alltså 81 personer som har utretts.

## Styrkor

*Öppna frågor, möjlighet att berätta fritt*

Utredningarna inleds i de allra flesta fall med öppna frågor och sökanden får möjlighet att berätta fritt om vad hen har varit med om. Detta bäddar för en utredning där sökanden kan känna sig hörd och fått lägga fram sina skäl på

det sätt som sökanden vill. Detta är en viktig styrka som bäddar för ett gott klimat i utredningen.

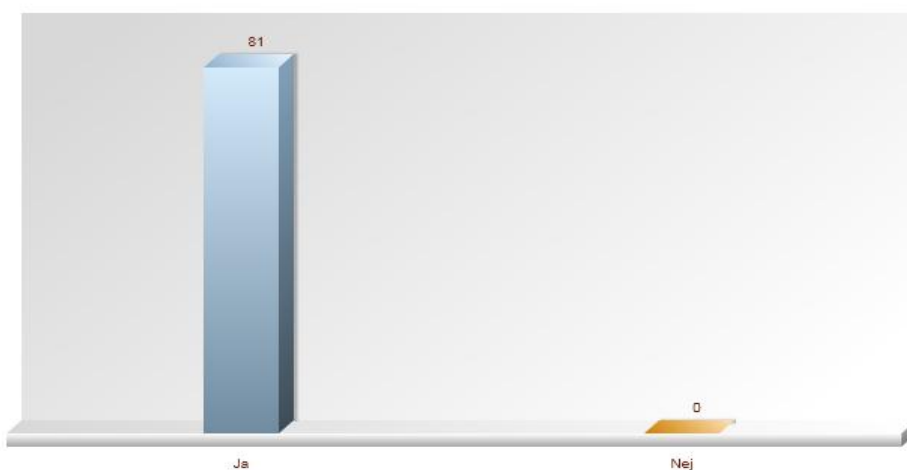
### *Bra bemötande*

Utifrån det som kan utläsas av protokollen verkar bemötandet gentemot sökanden ha varit bra på utredningarna. Utredningarna präglas av en bra ton och det är också viktigt för att lägga en bra grund för att en utredning.

### *Sakliga och icke-normativa frågor*

Frågorna som ställs har i de allra flesta fallen varit både sakliga och fria från normativitet. På denna punkt har Migrationsverket ofta fått kritik, men i de protokoll som har lästs har frågorna ställts på ett bra sätt.

#### 2.6.2 Frågorna som ställts är fria från normativitet



### *Hänsyn har tagits till individuella förutsättningar*

Utredarna har också tagit hänsyn till den individ som har varit föremål för utredning vid varje tillfälle och varit bra på att anpassa utredningens uppbygg och frågor utifrån vem det är som blir utredd.

### **Förbättringsområden**

#### *Utredningsdjup i ärenden från länder där många sökande beviljas uppehållstillstånd*

Även om utredningarna inleds bra och att huvudsakligen öppna frågor används har gruppen uppmärksammat att enheten behöver arbeta med att ställa följdfrågor samt fånga upp ärenden där något föranleder utredaren att gå djupare in på något område. I flera fall menar gruppen att man borde övervägt att kalla in till muntlig komplettering. Detta gäller främst de ärenden där sökanden kommer från länder där många beviljas uppehållstillstånd. De områden där fördjupad utredning hade behövts är identitet, individuella skäl och exklusion. Identitetsfrågan är viktig att utreda så att vi vet vilken person

vi har framför oss. De individuella skälen är av vikt så att vi kan göra en bra bedömning av vilken klassning sökanden faller under. Även om ett ärende kanske resulterar i ett uppehållstillstånd är det viktigt att personens individuella risk är tillräckligt utredd så att personen beviljas tillstånd på rätt grund. Det är även viktigt när eventuella familjemedlemmar senare vill ansöka om asyl eller tillstånd på annan grund att ha tillräcklig information i denna del. Exklusionsfrågan har varit särskilt uppmärksammas de senaste åren och det finns mycket vägledning i denna del samt ett särskilt förfarande med föredragning för verksamhetsområdesexpert. Det är viktigt att uppmärksamma de omständigheter som bör föranleda oss att ställa lite fler frågor.

I 28 av 81 ärenden anser gruppen att identiteten kunde ha utretts ytterligare. I tretton av 81 ärenden bedömer gruppen att sökandens erfarenheter och situation i hemlandet inte är tillräckligt utredda. I tio ärenden bedömer gruppen att exklusionsfrågan inte är tillräckligt utredd.

Ett exempel när fler frågor kunde ha ställts rör en ensamstående kvinna med barn från Syrien. Det finns här en Eurodacträff från Grekland från 2010. Kvinnan sökte asyl i Sverige 2013 och säger sig ha rest via Grekland. Förfrågan är ställd till Grekland men vi har inte fått något svar. Några frågor till kvinnan om varför hon var i Grekland 2010 eller om övriga omständigheter kring detta har inte ställts. Ett annat exempel rör en familj från Syrien som lämnat in kopior på sina pass. De har berättat att de lämnade Syrien 2011 och var de befunnit sig därefter, men det finns en lucka i berättelsen som rör var de vistades under hela 2013. Här borde fler frågor ha ställts. En annan barnfamilj från Syrien lämnar in id-kort för föräldrarna. Denna bevisning kommenteras inte under utredningen och inga frågor ställs om barnens identitet, eller vilka handlingar som finns eller har för funnits för barnen. I beslutet bedöms sedan föräldrarnas samt barnens identitet vara styrkt. Det finns även ett ärende där en sjömansbok lämnats in, som borde ha föranlett fler frågor.

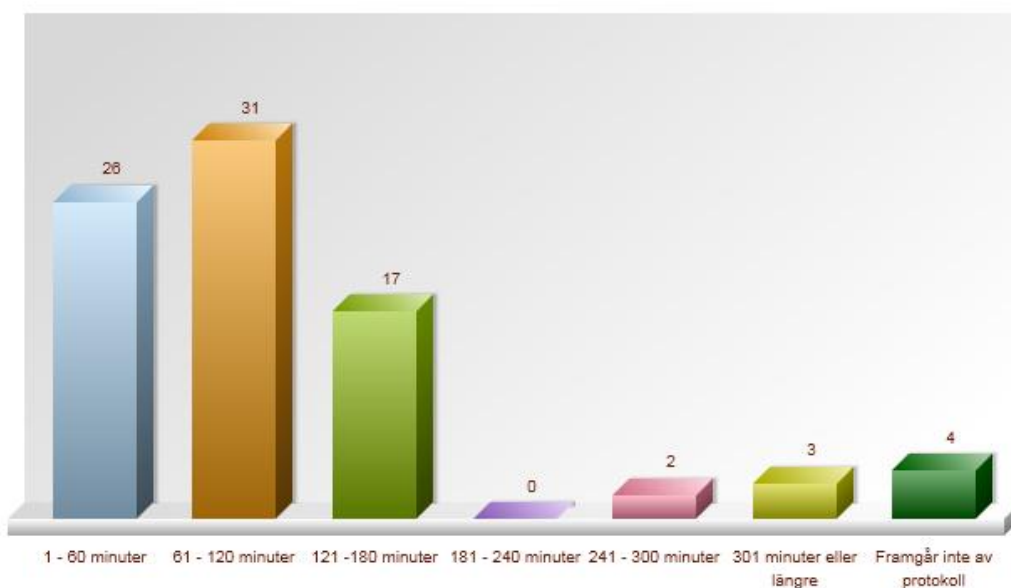
Vad gäller de individuella skälen så finns exempel där en kort öppen fråga har ställts om varför en person lämnade hemlandet. Denna fråga har genererat ett mycket kort, allmänt hållet, svar, och inga följdfrågor har ställts. Här kunde ha frågats om varför familjen lämnade hemlandet just vid det tillfälle de gjorde, vad de individuellt hade upplevt, vad som hänt i deras bostadsområde eller om något hänt någon familjemedlem. Utredningen är 45 minuter lång.

Vad gäller exklusionsfrågan fanns ett ärende där sökanden berättade att han hade varit fängslad och torterad i hemlandet men att han inte ville berätta varför. Detta följdes inte upp i tillräcklig omfattning och det kan ha funnits något där som hade föranlett exklusionsutredning eller också något som var viktigt i förhållande till sökandens individuella skäl. Karaktäriserande för när fler exklusionsfrågor kunde ha ställts är när sökanden uppger sig ha gjort militärtjänst. I de genomgångna ärendena har i dessa fall få följdfrågor ställts.

Vad gäller eritreanska ärenden kan gruppen särskilt se att identitets- och hemvistfrågan behöver utredas djupare. I flera eritreanska ärenden hade behövts ytterligare kunskapsfrågor och även språkanalyser samt översättningar av handlingar. I ett ärende som exempel hade sökanden lämnat personuppgifter som inte stämde med vad som stod i den inlämnade handlingen utan att detta föranlett några fler frågor.

Gruppen ser ett samband mellan kort utredningstid och ett behov av mer fördjupad utredning. I tabellen nedan syns hur lång utredningstiden varit.

#### H.5.1 Sammanlagd muntlig utredningstid



Här kan vi se att 26 personer har utretts under 60 minuter. Nitton barn är inte utredda så de kan inte räknas in här. Sexton barn är utredda och kan eventuellt finnas i stapeln 1-60 minuter, men åtminstone tio vuxna faller också in under denna stapel. Det fanns också exempel på vuxna som utretts i 65-70 minuter och då skulle falla in under stapeln 61-120 minuter, även om utredningen var förhållandevis kort. I flera fall utnyttjades alltså inte den tid som bokats för att utreda sökanden. Gruppen bedömer att det i flera fall fanns behov av att använda mer av denna tid.

I de flesta fall har inlämnade handlingar inte heller diskuterats vid utredningen. Detta ser gruppen som ett förbättringsområde som hänger ihop med att utreda mer och ställa fler följdfrågor. I en del fall har VEFÖs utlåtande om inlämnad identitetshandling inte inväntats. Detta gäller även ett ärende där den preliminära bedömningen från VEFÖ var att en handling var falsk.

I syriska ärenden kan det vara av vikt att inte enbart fokusera på det syriska medborgarskapet utan även fånga upp ifall det kan finnas mer än ett medborgarskap.

### *Finns ytterligare bevisning?*

I många fall har utredaren inte frågat sökanden om det finns någon ytterligare bevisning. Även om det i vissa fall har lämnats in någon form av skriftlig bevisning kan det vara lämpligt att fråga sökanden om det finns ytterligare någon bevisning som kan lämnas in. Dessutom är det viktigt att vi förklarar vad bevisning kan vara, eftersom det ibland kan uppfattas endast röra identiteten. En fråga om sökanden kan lämna in skriftlig bevisning kan tas upp flera gånger som en återkommande följdfråga rörande olika moment. Dessutom ska den sökande alltid tillfrågas om vad den skriftliga bevisningen ska styrka.

## **Beslut**

Vad gäller besluten är det främst styrkor som uppföljningsgruppen vill framhålla.

### **Styrkor**

#### *Bevisbörda*

En av enhetens styrkor är att placera bevisbördan rätt. I 99 ärenden av 100 bedömdes bevisbördan ha placerats rätt.

#### *Bra och tydligt språk*

Enheten skriver beslut enligt de nya mallarna och språket upplevs som bra och tydligt.

#### *Kärnfulla och sakliga beslut, fria från normativitet*

Besluten är generellt sett kärnfulla och innehåller inte överflödigt text. Fokus har placerats på rätt ställe utifrån den utredning som finns i ärendet. Frågorna på utredningen har redan konstaterats vara sakligt formulerade och vara fria från normativitet. Även i besluten är formuleringarna fria från normativitet och de upplevs som sakliga.

#### *Tydlig bevisvärdering av muntlig utsaga*

I samtliga ärenden är bevisvärderingen av den muntliga utsagan tydlig. Detta kan vara en följd av arbetet med de nya mallarna. Gruppen anser att detta är en styrka på enheten.

## **Förbättringsområden**

#### *OH-beslut motiveras tydligare*

I ärenden där beslut fattas enligt 8 kap 19 § utlänningslagen fann gruppen att besluten kunde ha motiverats lite tydligare och att det kunde ha resonerats



mer kring samtliga åberopade omständigheter. I något ärende var inte samtliga skäl bemötta i beslutet.

## Övrigt

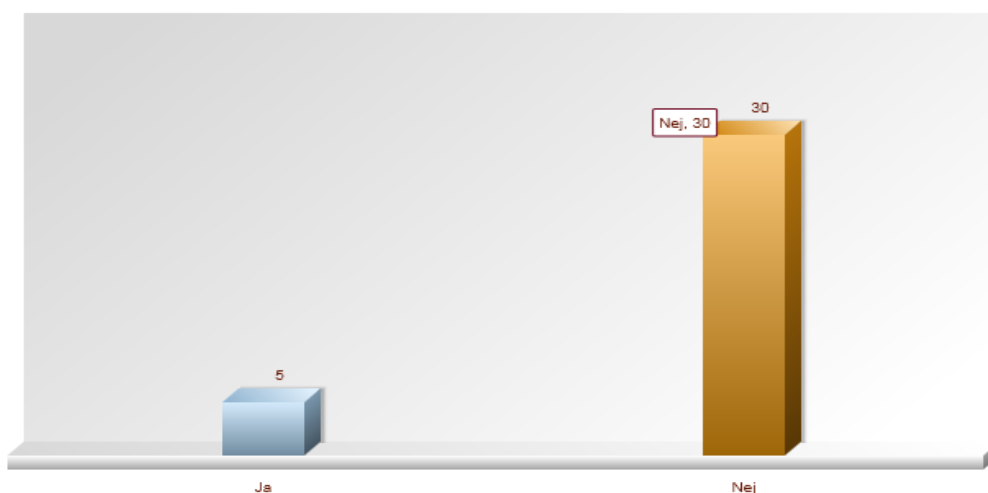
Diverse förbättringsområden som inte kan härledas till något huvudområde har också fångats upp av gruppen. De presenteras nedan. Ett par av dessa områden rör handläggning på ansökningsenhet. De har dock påverkan på ärendenas kvalitet och därför tas de upp här.

### Förbättringsområden

#### *Ärenden som rör barn i familj*

Ytterligare ett förbättringsområde handlar om barnkonsekvensanalyser och barnspecifika skäl. Generellt är barn inte särskilt synliga i besluten och det framgår ofta inte på vilket sätt barnens skäl bedöms och barnkonsekvensanalyser saknas. I något ärende har det exempelvis uttrycks att barnen har svåra minnen från hemlandet, men det är inte närmare utrett vad dessa minnen består av eller vad det är barnen har sett/blivit utsatta för.

#### 4.11.1 Beslutet innehåller en utförlig bedömning av barnets bästa, inklusive barnkonsekvensanalys



#### *Långa liggtider även för KFA-ärenden t ex barnfamiljer*

Gruppen noterar att en del ärenden har legat länge utan någon förklaring som att någon åtgärd utförs eller något inväntas i ärendet. Detta gäller även när det rör sig om ärenden som skulle kunna avgöras och då det gäller barnfamiljer.

#### *Registrera in inlämnade handlingar och lämna kvitto*

I flera ärenden noterades att inlämnade handlingar inte registrerats in på ett korrekt sätt och i en del ärende hade inget kvitto lämnats till sökanden. Det

finns även exempel på att handlingar inte omhändertagits genom beslut som skulle ha varit omhändertagna.

### *Genomför fullständiga registeringsunderlag samt MUS (ansökningsenhet och mottagningsenhet)*

Vad gäller tiden och utredningsdjupet konstaterar gruppen att om ett fullständigt registeringsunderlag hade genomförts på ansökningsenheterna och en MUS genomförts på mottagningsenheten hade förberedelserna inför utredning kunnat vara bättre och förutsättningarna för att kunna fokusera på skyddsskälerna hade förbättrats. Att registeringsunderlaget och MUS rationaliserats bort för att vinna tid gör att kvaliteten överlag i ärendet blir sämre. Även om tid kanske sparas i vissa delar av systemet blir inte processen i sin helhet så effektiv som den kunde ha varit.

## **Slutsatser och rekommendationer**

Det finns många delar att fortsätta arbeta med och att vara stolt över på enheten. I rekommendationerna nedan tas de viktigaste områdena där förbättringar behövs upp.

Det största och mest omfattande förbättringsområdet rör hanteringen av ärenden från länder där många beviljas uppehållstillstånd. Även om sökanden kanske beviljas uppehållstillstånd är det viktigt att utreda de individuella skälen, identiteten och exklusionsfrågan ordentligt. Rekommendationen är att i de fall det behövs utnyttja att en längre tid har bokats och utred ärendet enligt vad dess beskaffenhet kräver. Generellt rekommenderas längre utredningar i dessa fall. Ställ fler följdfrågor när det är påkallat och kalla vid behov till MUK. Diskussioner på enheten om anledningen till att hanteringen av dessa ärenden behöver förbättras behövs. Eventuellt kan teamen arbeta här med ärendegenomgång i team och ta ett ärende från Eritrea som exempel. Det finns även case i casebanken som kan vara aktuella att arbeta med.

Den andra rekommendationen är att fånga upp ärenden som är klara för avgörande och där det finns skäl att de inte får ligga orörda för länge som till exempel barnfamiljer. Enheten kan själv bygga upp ett system som uppmärksammar dessa ärenden.

Gruppen rekommenderar att arbeta mer med inlämnade handlingar och hur dessa ska hanteras. De ska registreras in/omhändertas på ett korrekt sätt och kvitto ska lämnas till sökanden. I detta sammanhang rekommenderas även att gå igenom inlämnade handlingar vid utredningstillfället och även att fråga om det finns ytterligare bevisning att lämna in, när det är relevant. Om handlingarna går igenom vid utredningen kanske behovet av att skicka handlingar på översättning minskar.

Synliggör barn i familj i processen. Barnens skäl ska bemötas och landinformation som rör barns skäl ska också tas upp i beslutet när det är relevant.

Det är viktigt att föra ett resonemang om barnens bästa. Det finns även case i casebanken som kan vara lämpliga att arbeta med i teamen. Stöd kan också tas av enheten som arbetar med ensamkommande barn vad gäller utredningssituationen och att göra barnkonsekvensanalys.

[www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)

