

# Analysrapport

Kvalitetsuppföljning på Asylprövningsenhet 5  
i Malmö

Vecka 44 – vecka 46 2014





## Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning .....	4
Inledning .....	4
Bakgrund, syfte, urval av ärenden.....	4
Grupsammansättning.....	6
Förberedelser och genomförande.....	6
Redovisade styrkor.....	7
Redovisade förbättringsområden.....	13
Slutsatser och rekommendationer .....	22

## Sammanfattning

Uppföljningsgruppens samlade bedömning är att kvaliteten i det arbete som Asylprövningsenhet 5 i Malmö 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 fokuserar på kärnfrågorna i utredningarna och den sökande ges möjlighet att fritt berätta om sina asylskäl.
2. Följdfrågor ställs i hög utsträckning under utredningarna.
3. I besluten är enheten bra på att bemöta de åberopade individuella asylskälen.
4. Bra användning av landinfo i bedömningarna.
5. Efter enhetens förutsättningar en bra bedömning av tillförlitlighet/trovärdighet i besluten.

### Förbättringsområden:

1. Ärenden som rör barn (i familj); Barns rätt att komma till tals, Barnfokuserat samtal. Kompletta dossierer i barnärenden.
2. Frågorna om identitet och hemvist måste utredas noggrannare i många ärenden.
3. Utredningsdjup. Ifrågasätt mer under utredningarna inkl. exklusion. Härtill fråga om tidsangivelser (tidsaxel).
4. Beslutsskrivningen och bedömningarna avseende bevisbördans placering samt beviskraven måste bli bättre.
5. Utredningsprotokollen. Tydligare språk i utredningsprotokollen behövs i flera ärenden. Vidare ska det alltid framgå av protokollet om det är en videoutredning samt vilka som varit närvarande. Utredningstiden ska alltid anges.

## Inledning

### **Bakgrund, syfte och urval av ärenden**

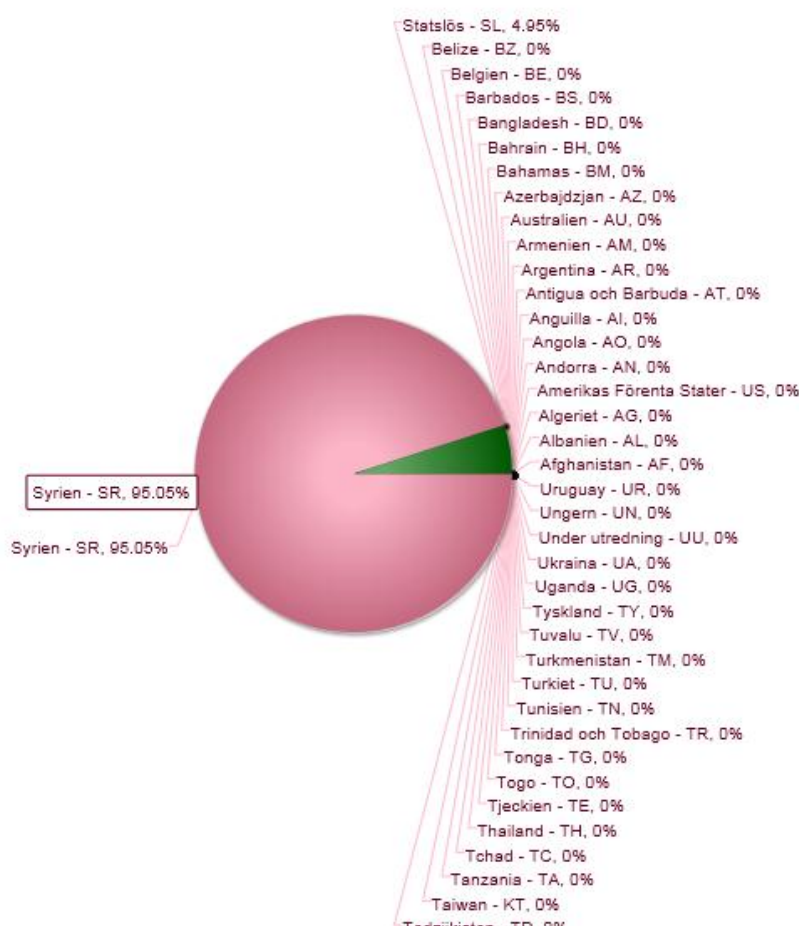
En grupp bestående av fem personer har under veckorna 44-46 följt upp kvaliteten i 101 asylärenden handlagda och avgjorda av Asylprövningsenhet 5 i Malmö. Syftet har varit att undersöka kvaliteten i handläggningen, utredningen, bevisprövningen och besluten för att identifiera styrkor och eventuella förbättringsområden. Mot bakgrund av att enheten, som hittills enbart handlagt ärenden avseende syriska medborgare och statslösa med hemvist Syrien, ska övergå till att arbeta med samtliga ärendeslag har ett visst fokus legat på vad som bör förbättras inför den handläggningen.

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 som behövs och vilka styrkor enheten har. Enheterna bestämmer därefter själva vilka åtgärder som ska vidtas och vilka områden som ska prioriteras i handlingsplanen.

De ärenden som följts upp i denna kvalitetsuppföljning utgjordes av de 101 senaste besluten som fattats av APMA5 fram till dess att uppföljningen startade. Eftersom enheten sedan starten enbart arbetat med syriska medborgare och statslösa med uppgiven hemvist i Syrien följdes givetvis endast dessa ärenden upp.

Fig. 1. Nationalitet i de ärenden som följts upp.



Att alla ärenden som följdes upp utgjordes av ärenden med en stark presumtion för att PUT ska beviljas påverkade naturligtvis utfallet i uppföljningen och även bredden av de asylrättsliga frågor som uppföljningsgruppen hade anledning att analysera.

## Gruppsammansättning

Uppföljningsgruppen bestod av följande personer:

- Peter Mokvist, ordförande, verksamhetsexpert Vo Asylprövning
- Jeanette Kjærsgård, beslutsfattare, Asylprövningsenhet 5 i Malmö
- Peter Andersson, beslutsfattare, Asylprövningsenhet 5 i Malmö
- Patrick Strang, handläggare, Asylprövningsenheten Uppsala
- Cecilia Stenrell, processförare, Förvaltningsprocessenhet 2 i Malmö.

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 27 och 28 oktober. Förmiddagen den 27 oktober välkomnades gruppmedlemmarna av enhetschefen Anna Uth 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 27 oktober fick deltagarna var och en genomföra en uppföljning i APSIS av ett så kallat kalibreringsärende som plockats ur listan på de ärenden som skulle följas upp. Deltagarna ombads notera uppkomna frågetecken kring användandet av checklistan. Den 28 oktober 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 APMA5 hade, tillsammans med teamledare Karin Lindahl, redan tidigare gjort ett förtjänstfullt arbete med att kopiera upp skuggdossierer.

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

Uppföljningen avslutades med ett analysmöte den 6 november, 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.

## Redovisade styrkor

Uppföljningsgruppen vill särskilt lyfta fram följande styrkor som identifierats.

- 1. Utredarna på enheten fokuserar på kärnfrågorna i utredningarna och ger den sökande möjligheten att fritt berätta om sina asylskäl.**

Fig 2. Utredaren har fokuserat på kärnfrågorna.

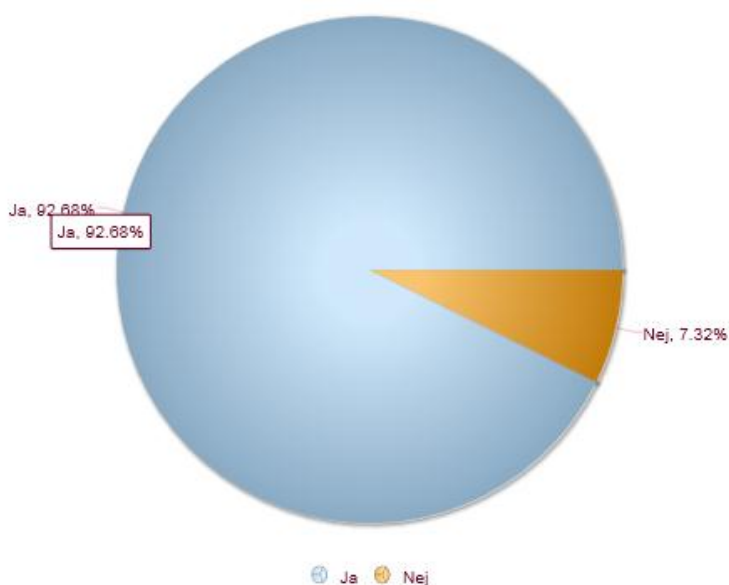
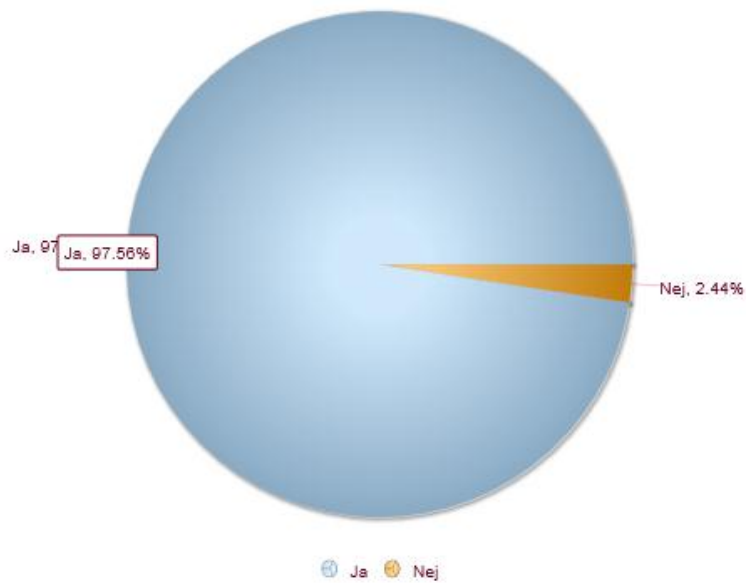


Fig 3. Den sökande har beretts möjlighet att fritt berätta om sina asylskäl.

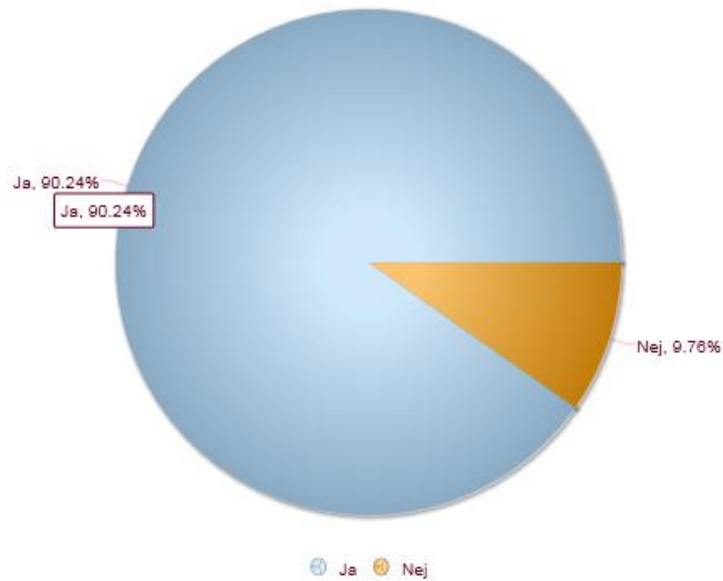


## 2. Följdfrågor ställs i hög utsträckning under utredningarna

I varje asylutredning är det av vikt att ärendet utreds såsom dess beskaffenhet kräver. Då följer att i den muntliga delen är det av vikt att följa upp eventuella frågetecken med relevanta följdfrågor. Analysgruppen kan konstatera att uppföljningen säger att APMA5 i de flesta utredningarna ställer relevanta följdfrågor för att förtydliga och förstå asylberättelsen. Detta är viktigt att ha med sig och utveckla inför de framtida utredningarna där enheten även kommer att arbeta med asylberättelser som kommer att utmynna i avslagsbeslut.

Fig. 3. Följdfrågor har ställts när det har behövts.





**3. I besluten är enheten bra på att bemöta de åberopade individuella asylskälen.**

Fig. 5. Det framkommer tydligt i beslutet vad sökanden anfört och vad som är verkets bedömning av sökandens skäl.

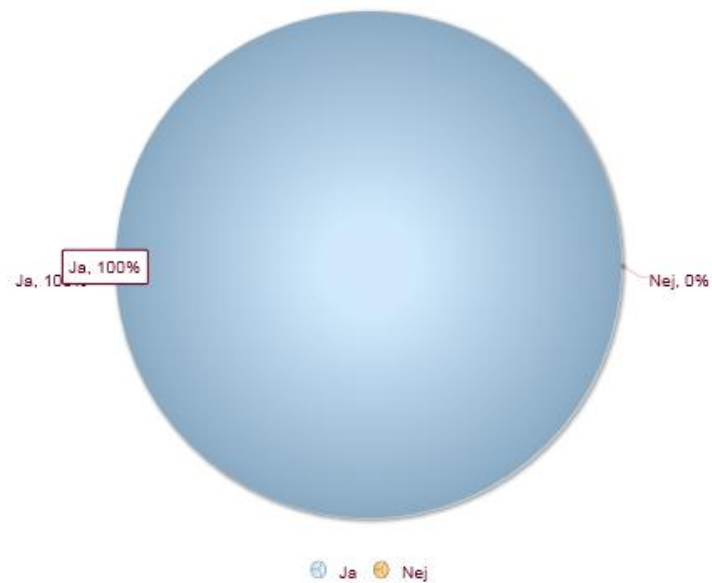


Fig. 6. All argumentation angående asylskäl och hälsa har redovisats i beslutet.

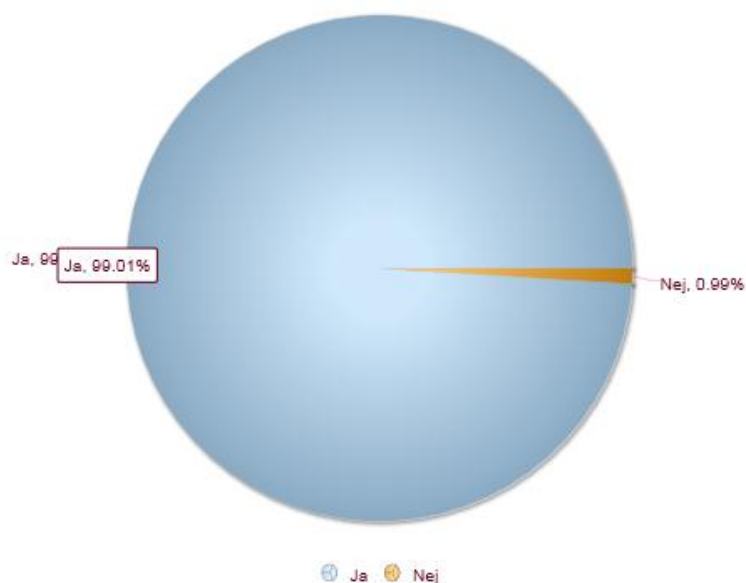
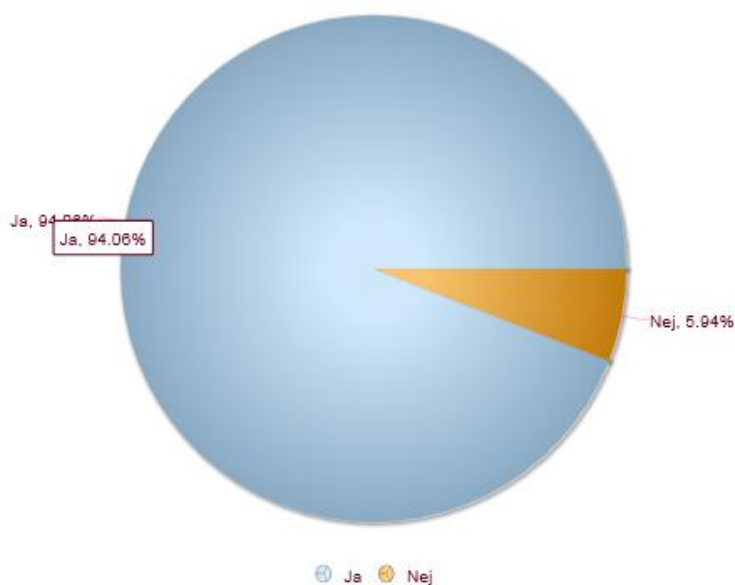


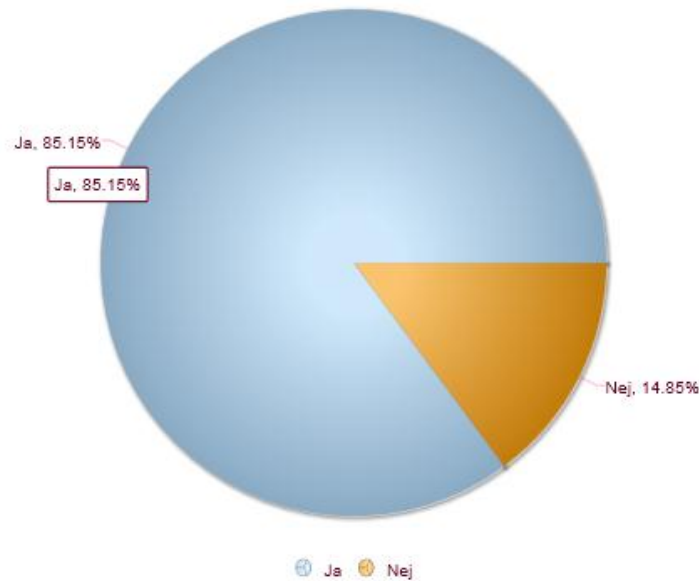
Fig. 7. Bedömningen/analysen av de åberopade skälen är saklig och fri från spekulationer.



Analysgruppens uppfattning är att APMA5 på ett tydligt sätt bedömer de sökandes individuella asylskäl och, i de fall där flyktingskäl åberopats men ej bedömts tillräckliga så är detta tydligt redovisat i beslutet. Även denna styrka är positiv för enheten att ha som en grund inför de nya ärendekategorier man kommer att hantera framöver.

#### 4. Överlag en bra användning av landinfo i bedömningarna.

Fig. 8. Aktuell och relevant landinformation är redovisad i beslutet.



Analysgruppen kan konstatera att APMA5, i de flesta av besluten som följdes upp, på ett konsekvent och bra sätt redovisat vilken landinformation som legat till grund för beslutet och tillsett att den varit aktuell. Särskilt positivt ansåg gruppen det var att inte samma landinformation slentrianmässigt använts i besluten utan att den var individualiserad utifrån vad den enskilde sökanden åberopat.

#### 5. Efter enhetens förutsättningar en bra bedömning av tillförlitlighet/trovärdighet i besluten.

Fig. 9. I bedömningen har hänsyn tagits till all relevant argumentation från den sökande, däribland den sökandes förklaringar till eventuella brister

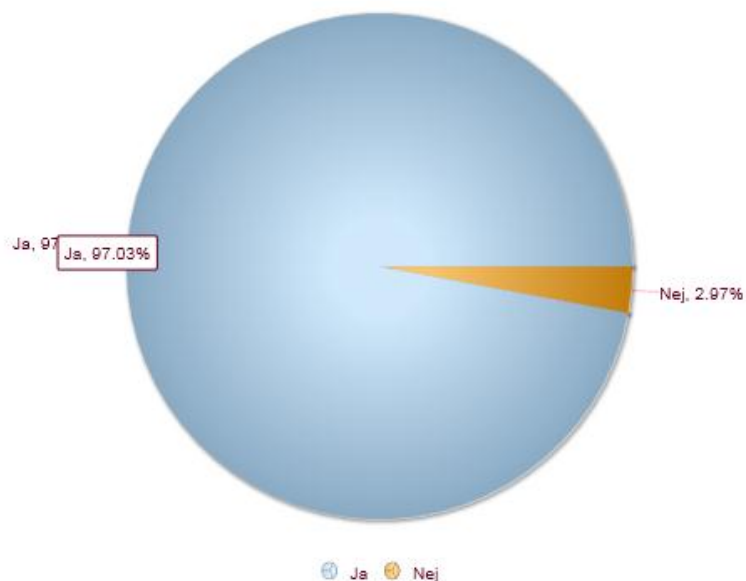
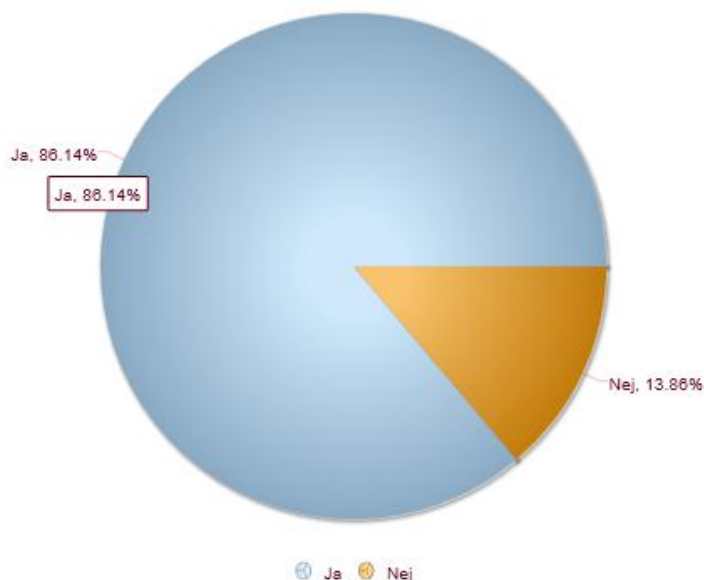


Fig. 10. Bevisvärderingen av muntlig utsaga är tydlig.



Analysgruppen kan konstatera att utifrån enhetens förutsättningar, det vill säga att handlägga uteslutande syriska ärenden, så har APMA5 på ett ambitiöst sätt hanterat de svåra frågorna rörande trovärdighet/tillförlitlighet i besluten. Utifrån det utredningsmaterial som funnits tillgängligt i de olika ärendena har man bemött eventuella brister i tillförlitligheten. Gruppen noterar emellertid att i de flesta ärenden behövs det knappt göras någon bedömning av trovärdighet/tillförlitlighet beroende på att enbart det allmänna läget i Syrien åberopas av den sökande. Detta innebär att en utbildningsinsats inom detta område ändå rekommenderas av gruppen inför det att enheten börjar handlägga andra ärendekategorier.

## Redovisade förbättringsområden

Uppföljningsgruppen vill särskilt lyfta fram följande förbättringsområden som identifierats.

- Ärenden som rör barn (i familj); Barns rätt att komma till tals, Barnfokuserat samtal. Kompletta dossierer i barnärenden.**

Fig. 11. Ett barnfokuserat föräldra-/vårdnadshavarsamtal har hållits.

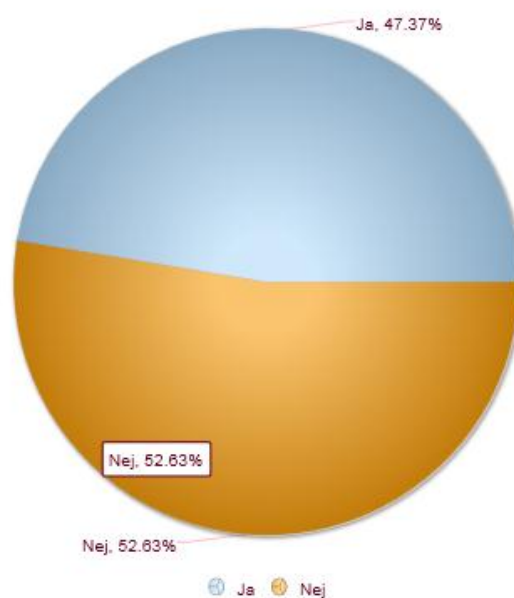


Fig. 12. Prövningsenhetens checklista för BKA är upprättad.

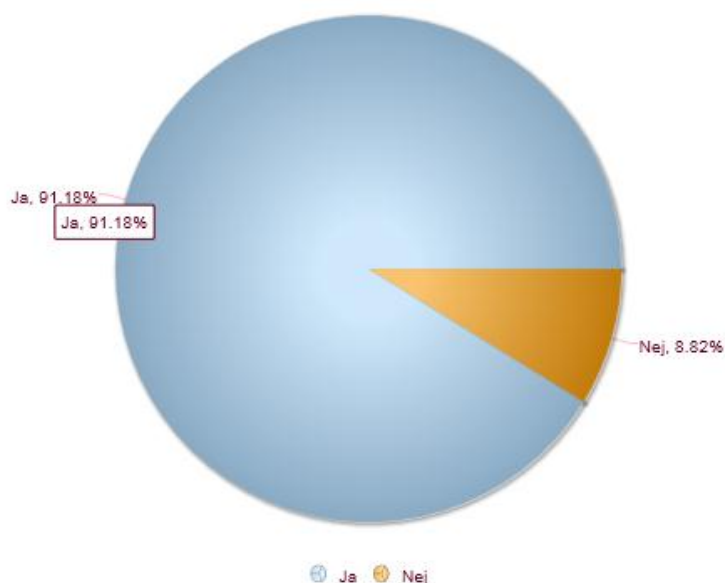


Fig. 13. Eventuella avsteg från BKA-checklista är motiverad.

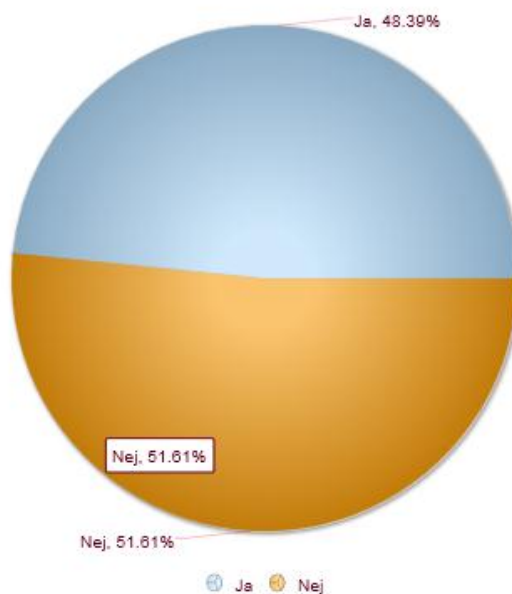


Fig. 14. Barnspecifika skäl och barnspecifik landinformation har beaktats i beslutet.

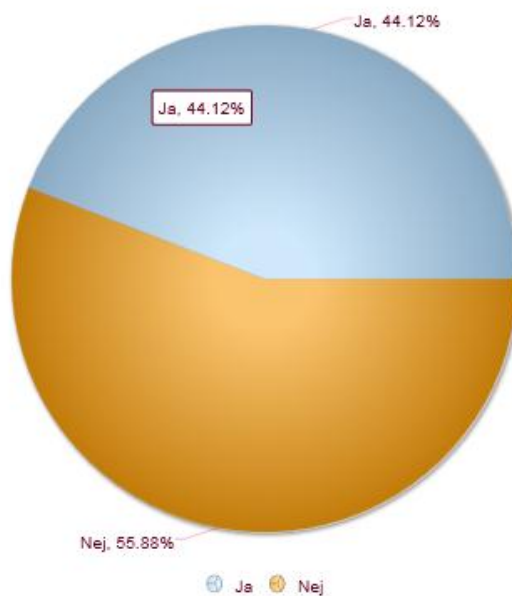
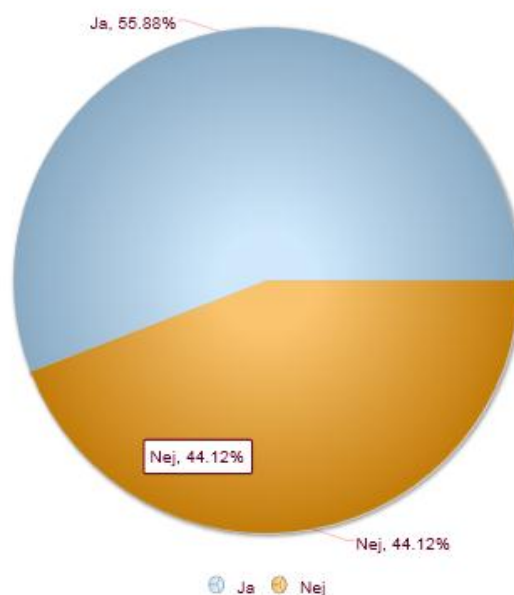


Fig. 15. Beslutet innehåller en utförlig bedömning av barnets bästa inklusive barnkonsekvensanalys.



Analysgruppen noterar att asylsökande barn i familj inte synliggörs tillräckligt i handläggningen på enheten. Äldre barn utreds förvisso men vad gäller yngre barn så förekommer det alltför ofta att varken barnet hörts eller ett barnfokuserat samtal med de vuxna genomförts. Ofta finns bara en kort fråga till föräldern om barnet och ibland ställs bara en fråga som då rör flera barn. Dessa frågor finns inte redovisade i barnens dossier utan endast i föräldrarnas. Även besluten saknas ofta i barnets dossier. En tänkbar förklaring till dessa brister är naturligtvis att urfallet blir ett uppehållstillstånd men det är ändå viktigt att barnet synliggörs och får komma till tals. Gruppen kunde dock också notera några riktigt bra utredningar med äldre barn där bland annat frågan ”Har du varit med om någonting som du inte berättat för din mamma och pappa?” ställts.

Nedan följer några kommentarer ur uppföljningen.

*Bristfälliga barnfokuserade samtal: Sökandens pappa tillfrågas allmänt om barnens situation vid ett återvändande, inget om deras hälsa. Sökandens mamma tillfrågas enbart om barnens hälsa, inget om deras asylskäl*

*Det finns ingen muntlighet dokumenterad i barnens ärenden. I föräldrarnas asylprotokoll ställs inga frågor om barnen eller om de har egna asylskäl.*

*Barnfokuserat samtal har hållits med föräldrarna men detta inte har dokumenterats i barnets ärende*

*Inget protokoll/tj.ant har tillförts ärendet. Mamman har inte frågats om barnen har egna asylskäl.*

*Barnens identitet borde också utredas mer. Exempelvis genom att fråga barnen på utredningen vilka de är och vem de är tillsammans med och om det finns något de vill berätta för verket. Det är viktigt att barnen ges möjlighet att komma till tals. Allt detta ska sedan tillföras till barnens respektive ärenden.*

## **2. Frågorna om identitet och hemvist måste utredas noggrannare i många ärenden.**

Fig. 16. Den sökandes identitet är tillräckligt utredd.

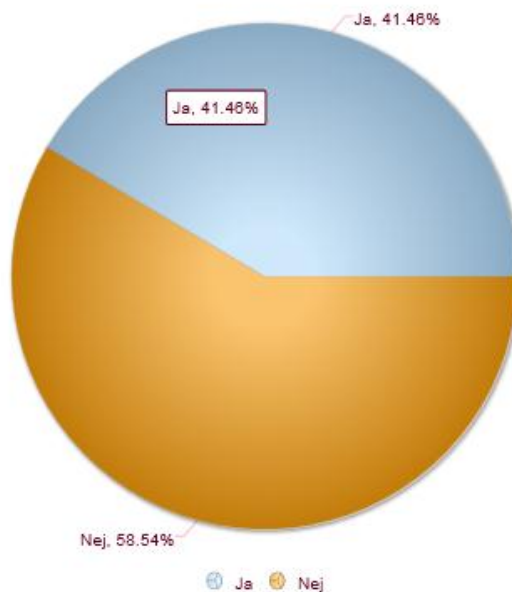


Fig. 17. Den sökandes hemvist är tillräckligt utredd.

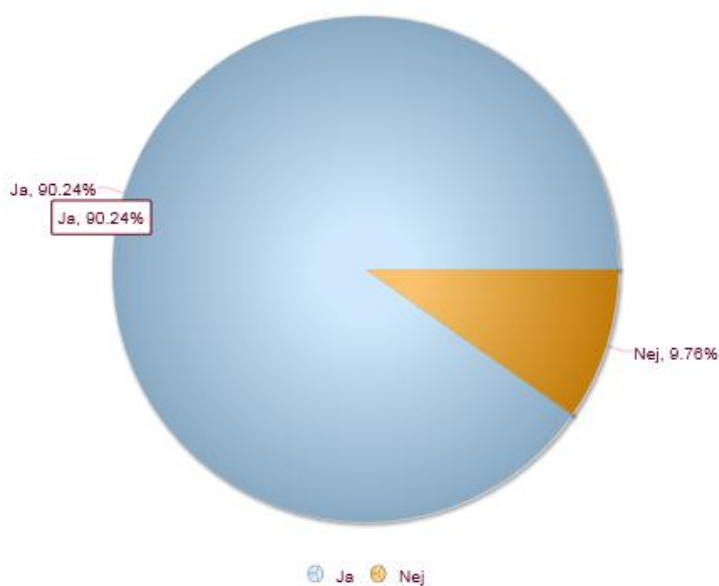
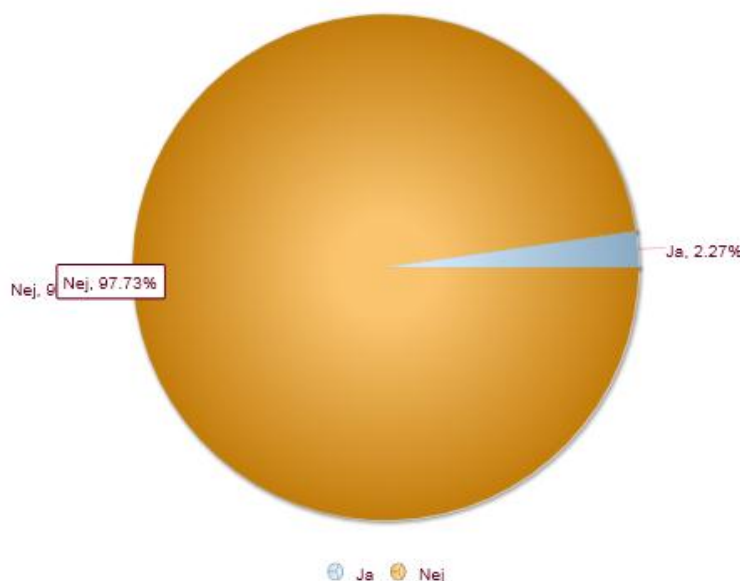




Fig. 18. Översättning av ID-handlingar och/eller andra dokument.



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. Analysgruppen anser att det finns en förbättringspotential på enheten och att ett ganska stort antal ärenden i uppföljningen bort kunnat utredas mer.

Nedan följer några kommentarer ur uppföljningen.

*Äkthetsbedömningen har inkommit efter det att beslut tagits i ärendet. Resultatet av undersökningen talar för att hemlandspasset inte är en äkta handling från Syrien. Vi har i beslutet ansett att sökanden styrkt sin identitet och hemvist.*

*Är det inte rimligt att äkthetsbedömning alltid görs? Ska enskild handläggare själv avgöra om handlingarna ska sändas på äkthetsbedömning? Ska vi som myndighet godta riktigheten av översättningar gjorda utomlands av personer/företag vi inte har möjlighet att kontrollera?*

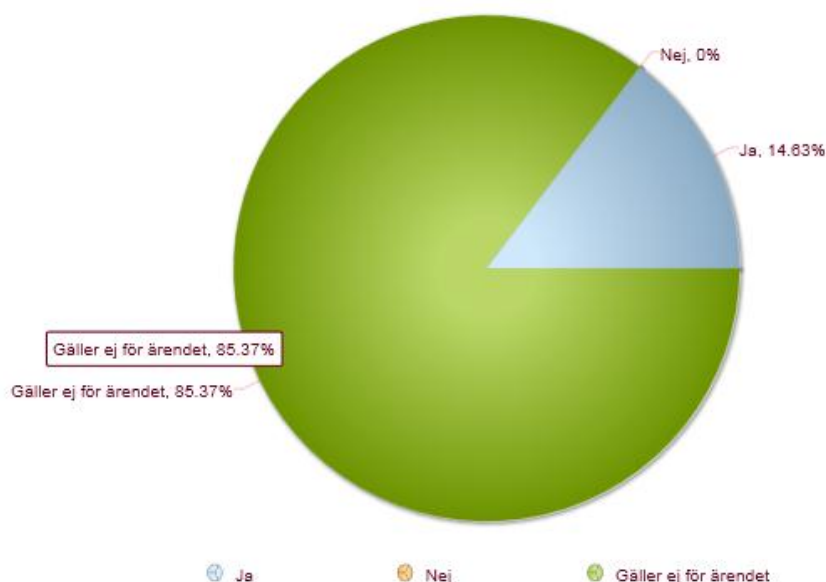
*Pass har lämnats in men har inte kontrollerats, det finns även flera viseringar i passet som inte har utretts.*

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

### 3. Utredningsdjup. Ifrågasätt mer under utredningarna inkl. exklusion. Härtill fråga om tidsangivelser (tidsaxel).

Analysgruppen anser att det finns förbättringsområden avseende utredningsdjupet i många av utredningarna. Även om följdfrågor ställs i hög utsträckning efterlyser gruppen en något mer kritisk attityd till de svar sökande ibland lämnar. Detta är viktigt då det för att kunna använda sig av en motsägelse i en beslutsmotivering måste både bristen påtalas och den sökande ges möjlighet att bemöta den.

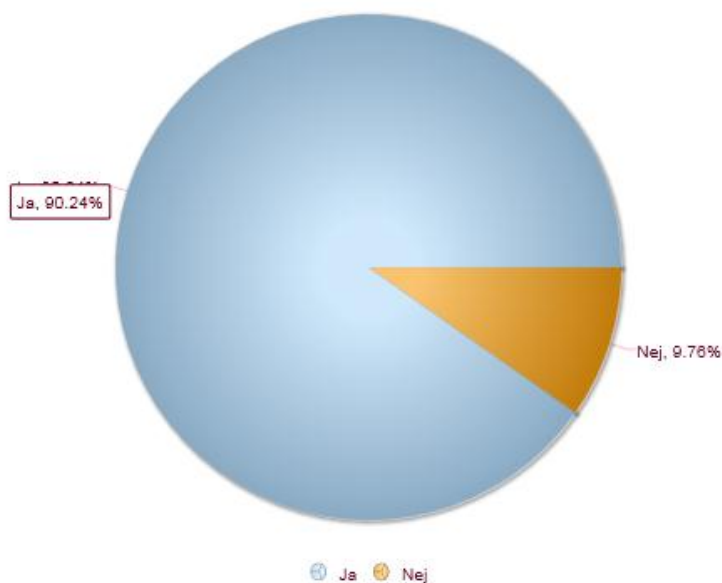
Fig. 19. Utredaren har påtalat brister i utsagan för den sökande som getts möjlighet att bemöta dem.



Här bör noteras att i diagrammet för ”gäller ej för ärendet” finns både de ärenden där det inte finns några oklarheter i den sökandes berättelse, till exempel de som endast åberopar det allmänna läget, och de ärenden där det finns oklarheter i sökandens berättelse men som inte påtalats. En oklarhet som analysgruppen noterade ofta förekommer i utredningarna är svårigheten att följa med i tidsangivelserna och då avses inte nödvändigtvis de exakta datumen för olika händelser utan svårigheten att se en ”tidsaxel” om var den sökande befunnit sig de senaste åren och vad hon eller han sysselsatt sig med. Både civila sysselsättningar som eventuellt asylgrundade händelser.

Även frågan om ett eventuellt uteslutande, exklusion, bör utredas noggrannare.

Fig. 20. Eventuella exklusionsgrunder är tillräckligt utredda.



I detta diagram måste det framhållas att även i barnärenden dyker det här påståendet upp om det hållits ett samtal med barnet. I och med att 34% av de granskade ärendena utgjordes av barn som inte är föremål för uteslutande blir en justerad siffra för nej-alternativet 12,2%. Frågan om uteslutande är särskilt viktig vid grymma konflikter, som den i Syrien, där krigsförbrytelser med mera förekommer från flera stridande parter. Analysgruppen kan konstatera att fler frågor bort ställas i ett antal ärenden, särskilt gäller detta rörande sökanden med samröre till militären.

Nedan följer några kommentarer ur uppföljningen.

*Utredaren synes ha bestämt sig för AF-klassning väldigt tidigt och följer inte alls upp de oklarheter som finns, till exempel stämmer inte sökandens tidsangivelser alls.*

*Specifika indikationer på grunder för exklusion saknas, dock har sökanden gjort militärtjänst, varför fler frågor borde ha ställts.*

#### 4. Beslutsskrivningen och bedömningarna avseende bevisbördans placering samt beviskraven måste bli bättre.

Fig. 21. Bevisbördan har placerats rätt.

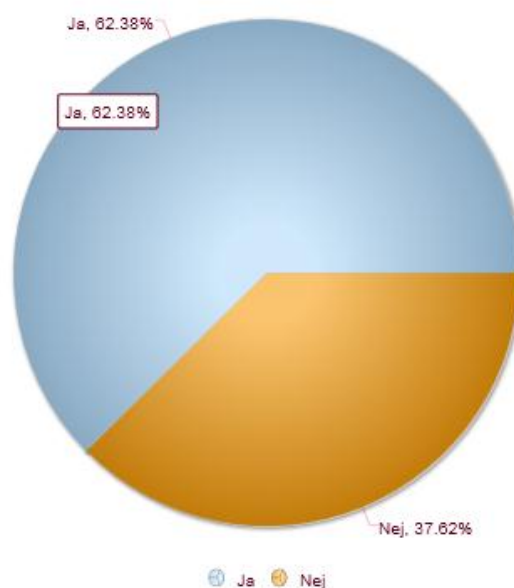
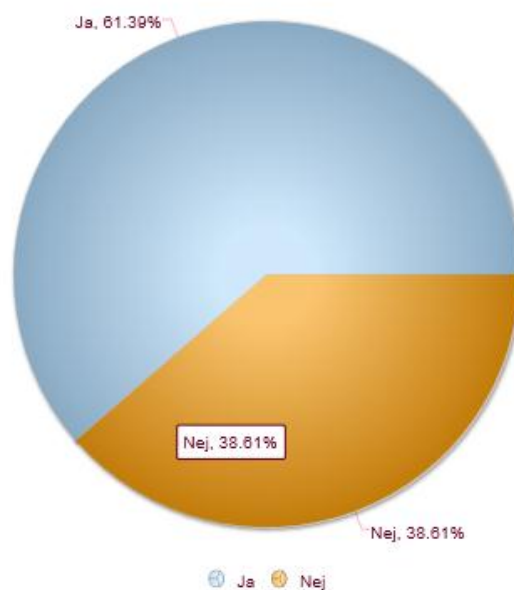


Fig. 22. Beviskravet är korrekt.



Analysgruppen kan konstatera att det i alltför många av de granskade ärendena saknas en skrivning om vem som har bevisbördan och vilket beviskrav det är som gäller. Förvisso handlar det om ärenden där uppehållstillstånd beviljas men, enligt gruppens mening, måste det ändå av varje beslut framgå att det är den sökande som har bevisbördan och att beviskravet är sannolikt och ingenting annat. Bevisfrågorna kommer givetvis att bli långt viktigare när enheten börjar att fatta avslagsbeslut.

Nedan följer några kommentarer ur uppföljningen.

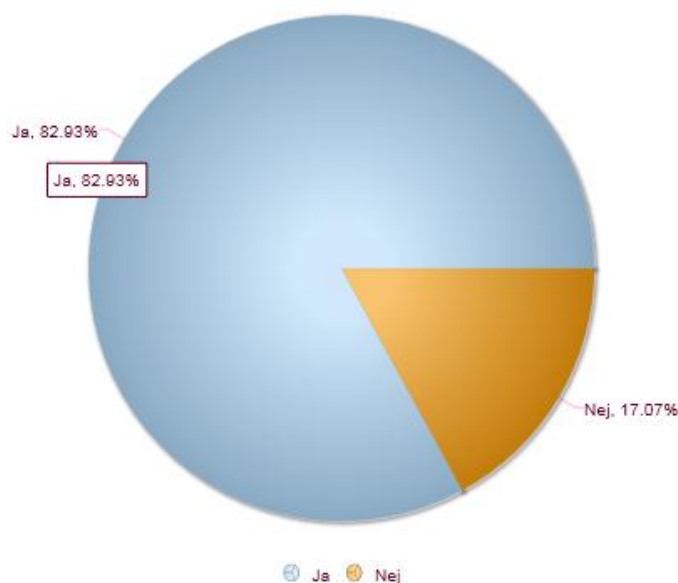
*Delvis resoneras kring att sök gjort sannolikt, delvis avstås från att redogöra för att sök gjort sannolikt att han har bevisbördan för att han är i behov av skydd.*

*Bevisbördan har inte i sig placerats felaktigt, men det framgår överhuvudtaget inte att det är sök som har att göra sannolikt skyddsbehov.*

*Det framgår inte att det är sökande som har bevisbördan. Bevisbördan har dock inte placerats på MIV.*

- 5. Utredningsprotokollen. Tydligare språk i utredningsprotokollen behövs i flera ärenden. Vidare ska det alltid framgå av protokollet om det är en videoutredning samt vilka som varit närvarande. Utredningstiden ska alltid anges.**

Fig. 23. Protokollet från asylutredningen är lätt att förstå.



Analysgruppen noterar att allt för många av utredningsprotokollen är svåra att förstå. Detta är ett förbättringsområde på APMA5, särskilt mot bakgrund av att protokollen framöver kommer att granskas av offentliga biträden och Migrationsdomstolen. Särskilt vill gruppen påtala att det i vissa protokoll är svårt att förstå om det är den sökande eller utredaren som uttalat vissa meningar. Andra saker som gruppen vill påpeka är att det tydligt och klart måste framgå ur protokollet vilka som varit närvarande, om utredningen skett via video, om det varit paus under utredningen samt den totala utredningstiden.

Nedan följer några kommentarer ur uppföljningen.

*Utredningsprotokollet är skrivet i ett stycke utan klargöranden om det är sök eller utredaren som pratar.*

*Protokollet har tydliga frågor och svar, men är skrivet helt utan uppdelning i stycken avskilt med mellanrader.*

*Utredaren har inte klargjort i protokollet om det är sök eller utredaren som uppger informationen. Frågor och svar är skrivna i ett stycke.*

*Asylutredningen är ett frågebatteri där det förekommer cirka 100 frågor från utredaren. Vissa frågor berör kärnfrågor. Det är dock mycket svårt att göra en bedömning av söks trovärdighet och individuella skyddsbehov utifrån ett sådant utredningsmaterial. Det känns som om frågorna ställs utan att utredaren har någon tanke med varför frågan ställs och hur det är tänkt att svaret ska användas vid skyddsprövningen.*

*I protokollet anges det att ingen utöver sök är närvarande men det står på ett ställe i protokollet att "modern begär ordet".*

*Utredning är på två timmar och ingen paus har tagits. Dock oklart om utredningen verkligen tog två timmar eftersom protokollet är glest och endast 5 sidor.*

## **Slutsatser och rekommendationer**

Sammanfattningsvis anser analysgruppen att kvalitén håller en god nivå på Asylprövningsenhet 5 i Malmö. 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 den höga kvalitén i de skrivna besluten.

Vad gäller förbättringsområdena anser gruppen att det är viktigt att arbetet med bevisfrågorna tar fart. Inte minst mot bakgrund av enhetens ändrade uppdrag efter årsskiftet. Överhuvudtaget har analysgruppen försökt ha det ändrade uppdraget i åtanke både avseende de redovisade styrkorna och de redovisade förbättringsområdena. APMA5 har dock en god grund att stå på inför det förändringsarbetet. Gruppen anser dock att det är viktigt att enheten är ödmjuk inför det faktum att det är en betydande skillnad att handlägga alla typer av asylärenden mot att i princip uteslutande handlägga presumtiva tillståndsärenden från ett och samma land. Till exempel håller, som vi tidigare beskrivit, tillförlitlighets/trovärdighetsbedömningarna en hög kvalitet i jämförelse med dessa bedömningar i Syrienärenden generellt men det är

naturligtvis en helt annan sak att handlägga ett renodlat trovärdighetsärende som leder till ett avslag.

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

