

Analysrapport

Kvalitetsuppföljning på asylprövningsenhet 1 i
Solna tidsperiod v.47 – v.48 2014



Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning	4
Identifierade styrkor	4
Identifierade utvecklingsområden	4
Inledning	5
Bakgrund och syfte	5
Grupsammansättning.....	5
Förberedelser.....	5
Uppstartsmöte	5
Analysmöte	6
Återkopplingsmöten.....	6
Tidigare kvalitetsuppföljning	6
Kvantitativ analys.....	6
Kvalitativ analys.....	7
Identifierade styrkor	7
Bra flöde genom processen	7
ID utreds bra.....	8
Hemvist utreds bra	8
Lättförståeliga protokoll.....	8
Bevisbörda och beviskrav hanteras korrekt	9
Framåsyftande riskbedömning görs	9
Identifierade utvecklingsområden	9
Landinformation.....	10
Handlingar.....	10
Barn	11
Beslut	11
Exklusion	12
MR/BR och SIS	12
Administrativa åtgärder.....	13
Slutsatser och rekommendationer	13
Uppföljning av föregående analysrapport	13
Rekommendationer	14

Sammanfattning

Analysgruppen har särskilt noterat att enheten generellt sett upprätthåller ett gott flöde genom asylprocessen för enhetens ärenden, bortsett från de omständigheter som helt ligger utanför enhetens kontroll. Under analysfasen av kvalitetsuppföljningen har identifierats sju styrkor samt sju förbättringsområden.

Identifierade styrkor

- Bra flöde genom processen
- ID utreds bra
- Hemvist utreds bra
- Lättförståeliga protokoll
- Bevisbörda korrekt
- Beviskrav korrekt
- Framåtsyftande riskbedömning görs

Identifierade utvecklingsområden

- Landinformation
- Handlingar
- Barn
- Beslut
- Exklusion
- MR/BR och SIS
- Administrativa åtgärder

Inledning

Bakgrund och syfte

En grupp bestående av fem personer har under två veckor följt upp kvaliteten i 75 ärenden där beslut meddelats av asylprövningsenhet 1 i Solna. Syftet har varit att undersöka och analysera kvaliteten i handläggningen, utredningarna, bevisprövningen och besluten i dessa ärenden för att på så sätt identifiera eventuella styrkor och 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. Enligt standard ska 100 ärenden följas upp, emellertid har endast fem medarbetare utsetts att delta i granskningen mot sex medarbetare enligt standard varför antalet granskade ärenden minskats i motsvarande mån. Något ärende har även fallit bort på grund av att fel ärenden kopierats. Kvalitetsuppföljningarnas resultat är inte att betrakta som statistiskt säkerställda. Trots de brister ur statistisk synpunkt som finns är analysresultatet av relevans för enheten vilken ges en bra bild av vilka förbättringar som behövs och vilka styrkor enheten har. På enheterna bestäms därefter vilka åtgärder som ska vidtas och vilka områden som ska prioriteras i handlingsplanen.

Gruppsammansättning

Analysgruppen bestod av två medarbetare från uppföljningsenheten, en medarbetare från verksamhetsområde förvaltningsprocess, en medarbetare från referensasylprövningsenhet samt en deltagare från verksamhetsområde asylprövnings expertgrupp:

Axel Andersson, *asylexpert (ordförande)*
Charlotte Christiansson, *uppföljningsenhet*
Andreas Persson, *uppföljningsenhet*
Charlotta Adell, *referensenhet (APGO3)*
Clas Lindgren, *förvaltningsprocess*

Förberedelser

Innan analysgruppen påbörjade arbetet med att granska ärenden har uppföljningsenhetens administrativa personal tillsett att de ärenden som ska väljas ut enligt urvalsstandard kopierats. Urvalet är slumpmässigt för den aktuella tidsperioden.

I övrigt har förberedelserna följt den standard som finns avseende upprättande av schema, bokning av lokaler, skickande av kallelsebrev mm.

Uppstartsmöte

Uppföljningsgruppen samlades för ett tvådagars uppstartsmöte. Syftet var att få kunskap om genomförandet av kvalitetsuppföljningen samt att tillsammans gå

igenom den checklista som används till stöd för uppföljningen. Gruppen gjorde tillsammans en uppföljning av ett avidentifierat ärende där checklistan användes, detta för att gruppen skulle ha en samsyn och gemensam uppfattning av hur checklistans frågor ska uppfattas och användas.

Analysmöte

Under uppföljningsarbetet inför analysmötet hölls återkommande avstämningsmöten via telefon. Därefter genomfördes analysmötet där deltagarna i uppföljningsgruppen utifrån det material de gått igenom identifierade styrkor och förbättringsområden för enheten.

Återkopplingsmöten

Återkopplingsmöten till den berörda enheten har vid fastställande av denna rapport inte hållits men det är planerat. Vid dessa möten kommer kvalitetsuppföljningens ordförande och en enhetsrepresentant förmedla de styrkor och förbättringsområden som identifierats av uppföljningsgruppen.

Tidigare kvalitetsuppföljning

Vid kvalitetsuppföljningen som genomfördes på enheten 2013 identifierades i korthet följande som styrkor:

- Identitet och hemvist
- Språk i protokoll och utredningar

De förbättringsområden som gruppen lyfte fram var:

- Frågan om flyktingskap
- Barn i familj
- Stödbevisning - landinformation

Kvantitativ analys

De ärenden som ingick i uppföljningen omfattade till största delen syriska och mongoliska medborgare fördelade på detta sätt:

- Syrien 24
- Mongoliet 11
- Eritrea 8
- Irak 6
- Somalia 6
- Övriga 20 (fördelat på 15 länder)

Ärendena bestod av:

- 44 män respektive 31 kvinnor
- 49 ensamstående vuxna
- 13 vuxna i familj
- 13 barn i familj

Det kvantitativa analysunderlaget har använts på två sätt. Dels för att ge rätt proportioner åt de reflektioner som uppföljningsgruppen har gjort och dels för

att fånga upp styrkor och förbättringsområden som gruppen initialt inte reflekterat över. Därefter har en djupare analys genomförts.

Kvalitativ analys

Nedan följer en redogörelse av de styrkor och förbättringsområden analysgruppen enats om under arbetet med kvalitetsuppföljningen.

Identifierade styrkor

- Bra flöde genom processen
- ID utreds bra
- Hemvist utreds bra
- Lättförståeliga protokoll
- Bevisbönda korrekt
- Beviskrav korrekt
- Framåtsyftande riskbedömning görs

Bra flöde genom processen

När det gäller ärendenas flöde genom processen har uppföljningsgruppen fokuserat på de åtgärder som enheten själv råder över. Exempelvis fördröjningar som beror på resursbrister på en mer övergripande nivå har inte tagits upp som utvecklingsområden för enheten. Här har istället fokuserats exempelvis på att åtgärder vidtas i rätt ordning och att det sker utan oskäligt dröjsmål i det enskilda ärendet. Uppföljningsgruppen vill framhålla detta som en styrka trots att det i sju ärenden konstaterades att flödet inte varit optimalt. Analysgruppen har dragit denna slutsats i beaktande av den relativt sett höga inströmningen och arbetsbelastningen som rådde vid tillfället för denna uppföljning. Det bör vidare påpekas att ärenden bytt handläggare mellan asylutredning och beslut i 28 % av ärendena, vilket till synes berott på att semestervikarier gjort ett antal av utredningarna. Sådana överlämningar torde enligt uppföljningsgruppen kunna påverka kvaliteten, men någon närmare analys av det har dock inte kunnat göras utifrån det analysunderlag som tagits fram.

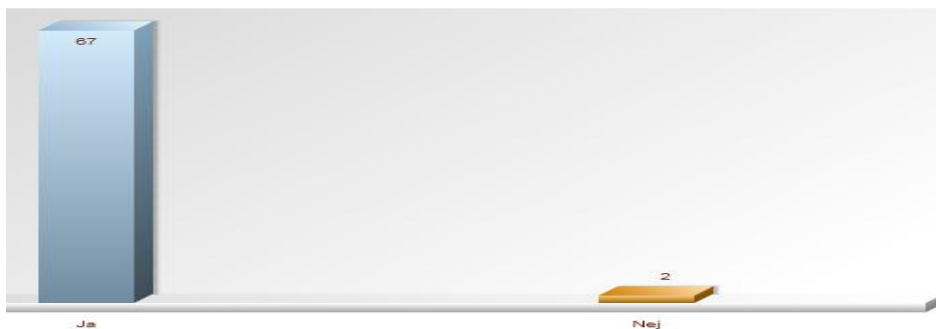
5.3.1 Ärendets flöde genom handlägningsprocessen har skett utan oskäligt dröjsmål.



ID utreds bra

I nästan samtliga ärenden har den sökandes identitet utretts på ett tillfredsställande sätt vilket är bra. Det får här framhållas att identitetshandlingar lämnats in i de flesta av de uppföljda ärendena.

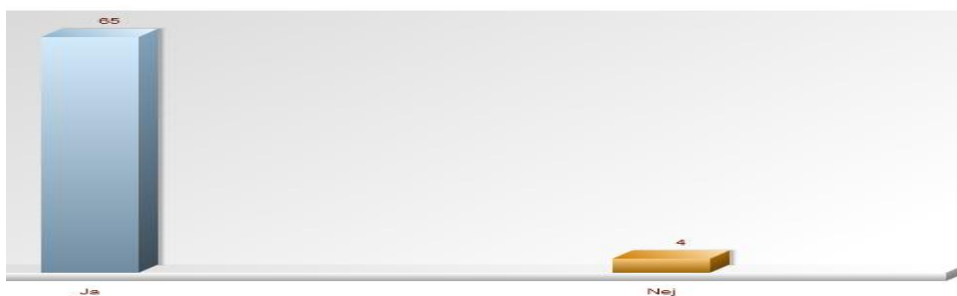
2.8.1 Den sökandes identitet är tillräckligt utredd.



Hemvist utreds bra

Även när det gäller den sökandes hemvist har enheten utrett detta utförligt och bra i de allra flesta ärenden.

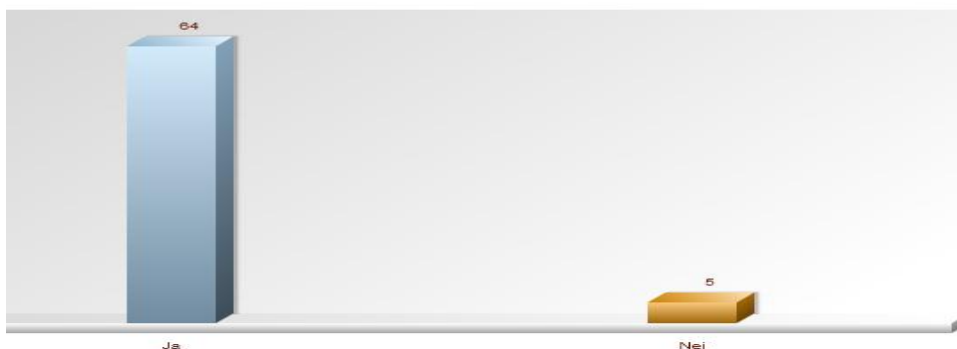
2.8.2 Den sökandes hemvist är tillräckligt utredd.



Lättförståeliga protokoll

Det kan konstateras att språket och läsbarheten i de upprättade asylutredningsprotokollen är bra. Protokollen är i allmänhet sakligt skrivna och läsaren kan på ett enkelt sätt tillgodogöra sig innehållet.

2.15.1 Protokoll från asylutredning och MUK är lätta att förstå.



Bevisbördan och beviskrav hanteras korrekt

Det kan konstateras att enheten i de uppföljda ärendena har hanterat beviskravet och bevisbördan på ett korrekt sätt, vilket är en viktig utgångspunkt för prövningsverksamheten.

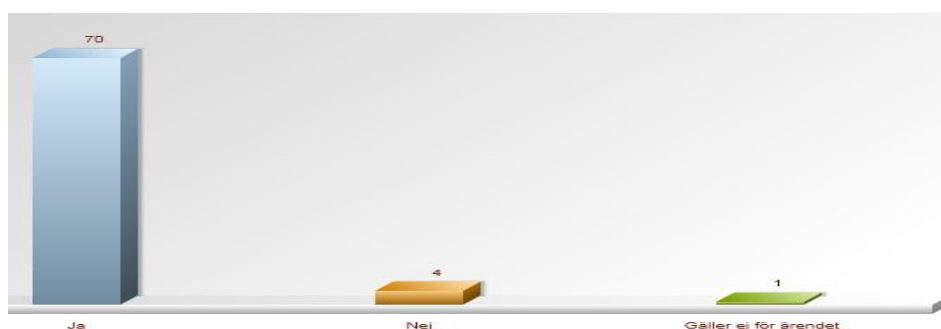
4.4.1 Bevisbördan har placerats rätt.



Framåtsyftande riskbedömning görs

Det kan även konstateras att enheten i de allra flesta ärendena gör en framåtsyftande riskbedömning. Detta är en viktig grundförutsättning för att ”komma rätt” i den prövning som görs.

4.6.1 En framåtsyftande riskbedömning har gjorts.



Identifierade utvecklingsområden

- Landinformation
- Handlingar
- Barn
- Beslut
- Exklusion
- MR/BR och SIS
- Administrativa åtgärder

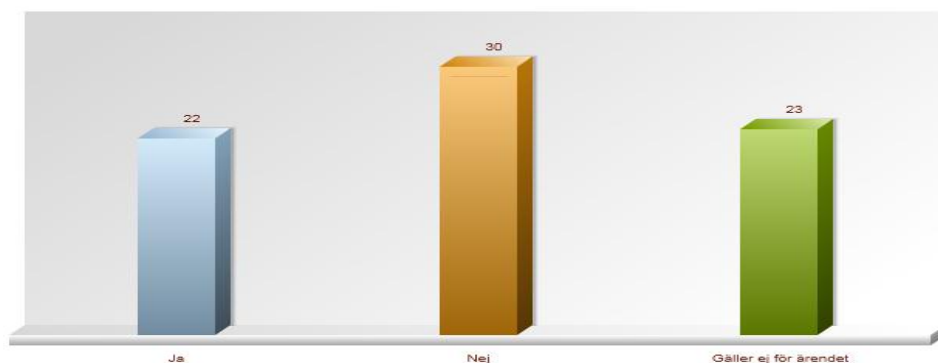
Landinformation

Analysgruppen har identifierat utvecklingsområden när det gäller enhetens hantering och användande av landinformation. I ett antal ärenden är källhänvisningarna i besluten bristfälliga, det är otydligt till vilken publikation och till vilken sida/sidor hänvisning sker.

Det har vidare i ett antal ärenden kunnat konstateras att hela landinformationsrapporter kommuniceras utan att det tydliggjorts i vilket syfte landinformationen skickas. Det torde i många fall vara lämpligare att vara mer noggrann och tydlig när det gäller vilken landinformation som kommuniceras och vilka delar av aktuella rapporter som är relevanta för den individuella asylsökanden.

I flera ärenden har även kunnat konstateras att det i beslut tas med längre sjuk av överflödigt/irrelevant landinformation som saknar egentlig koppling till det individuella ärendet. Vidare är det mycket vanligt förekommande att Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden hanteras såsom landinformation vid beslutsskrivningen trots att ett rättsligt ställningstagande inte bör användas på det sättet.

3.1.1 Relevant och aktuell landinformation har kommunicerats och den sökande har beretts möjlighet att yttra sig över denna.



Handlingar

När det gäller hanteringen av originalhandlingar har det i ett antal ärenden kunnat konstateras att det finns förbättringsmöjligheter. När det gäller omhändertagandebeslut avseende pass och identitetshandlingar har detta inte skett i tio ärenden trots att det varit påkallat. I åtta ärenden har handlingarna inte registrerats in i Skapa på korrekt sätt. Det har även kunnat konstateras att det i relativt många ärenden saknas kopior av samtliga inlämnade originalhandlingar i dossieren. Ytterligare en aspekt är att i nästan hälften av ärendena har den sökande, om denne tidigare lämnat in bevisning, inte tillfrågats om det finns ytterligare bevisning som denne kan lämna in, vilket bör ske.

2.7.2 Den sökande har tillfrågats om det finns ytterligare bevisning som sökanden kan lämna in.



Barn

Antalet barn i uppföljningen är endast 13 st. varför det är svårt att dra slutsatser på enhetsnivå. Uppföljningsgruppen vill dock peka på att det i 4 av barnärendena inte dokumenterades någon barnkonsekvensanalys, vilket ska göras inför beslut oavsett utgången av ärendet. Analysgruppen bedömde att det i sju ärenden hade varit motiverat att i beslutet beakta relevant och barnspecifik landinformation, detta gjordes dock endast i två av dessa sju ärendena.

Beslut

När det gäller besluten kan det konstateras att det finns utvecklingsbehov inom vissa områden. I 23 % av besluten redovisades inte all relevant argumentation avseende den sökandes asylskäl och hälsa. I 25 % av besluten framgick det inte tydligt vad den sökande anfört och vad som är verkets bedömning av den sökandes skäl. Analysgruppen konstaterar att det är relativt vanligt att dessa brister tar sig uttryck i vad som kan betecknas som svävande beslutsmotiveringar som inte förklarar hur verket bedömer samtliga av den sökandes anförda asylskäl.

Det kunde även konstateras att elva av de granskade besluten inte var sakliga och fria från spekulation. Som ett exempel där analysgruppen anser att sakligheten och friheten från spekulation går att diskutera närmare är ett beslut där sökandens intresse för religion bedömdes stå i motsats till att den sökande genomgått en borgerlig vigsel. En bedömning gjordes även av huruvida den sökandes far var "traditionell" eller inte med hänvisning till att den sökande fick studera och ha ett socialt umgänge. En förklaring kring hur "traditionell" definieras eller vad det kunde anses innebära saknades i beslutet. Vidare bortsågs samtidigt från att vissa "traditionella aspekter" rimligen ibland kan samexistera med "icke-traditionella aspekter".

I ett annat beslut framkom starka indikationer på medborgarskap i Armenien under utredningen. Trots det prövades ärendet enbart mot Syrien utan någon närmare motivering avseende detta.

4.1.2 Det framgår tydligt i beslutet vad sökande anført och vad som är verkets bedömning av sökandes skäl.



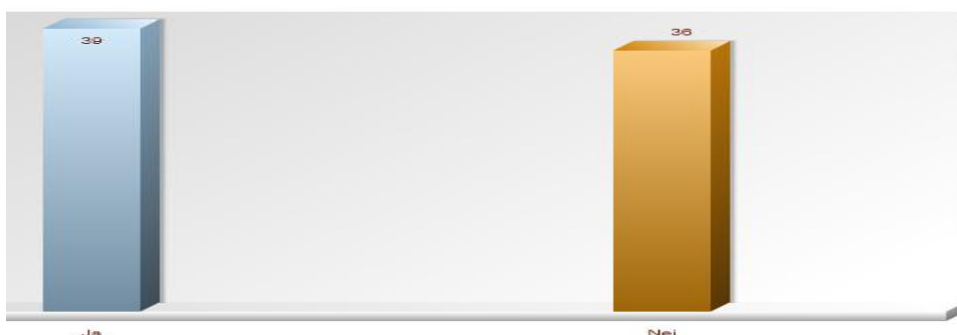
Exklusion

Den sökande exkluderades inte från flyktingskap i något av de granskade ärendena. Uppföljningsgruppen kunde dock konstatera att det i tio ärenden framkom indikationer av sådan art att det hade varit motiverat att dessa frågor utreddes närmare, vilket dock inte skedde. Analysunderlaget anger tyvärr inte i hur många ärenden indikation på exklusion saknades helt varför det inte kan anges i hur stor andel av ärendena indikationer förbisågs utredningsmässigt. Exempelvis kan nämnas ett ärende där den sökande uppgett sig ha haft koppling till en organisation som bedriver väpnad kamp i Etiopien utan att detta renderat i följdfrågor från utredarens sida. I ett annat ärende fanns indikation på exklusionsgrunder och frågor relaterade till detta hade ställts under utredningen men i beslutsmotiveringen berördes inte frågan om exklusion.

MR/BR och SIS

Det kan konstateras att sökningar i MR/BR och SIS inte skett i den utsträckning som det ska göras i de granskade ärendena. Den statistikbild som redovisas nedan innefattar några olika aspekter på detta. Bland annat har det i ett antal ärenden kunnat konstateras att SIS-sökning förvisso gjorts i samband med asylansökan men att förnyad SIS-sökning inte skett i samband med beslut trots att beslutet fattats många månader efter SIS-sökningen. Särskilt avseende barn har förbiseende avseende SIS-sökning kunnat konstateras, det finns ingen åldersgräns när det gäller denna sökning. I vissa ärenden saknades MR/BR-sökning helt trots att en sökning varit påkallad inför beslut. Till exempel har det i flera bifallsbeslut inte gjorts någon MR/BR-slagning överhuvudtaget.

5.2.1 Slagning i MR/BR/SIS är gjord.



Administrativa åtgärder

När det gäller vissa administrativa åtgärder har uppföljningsgruppen konstaterat att det finns utvecklingsbehov. Avseende ställningstaganden om AT-UND har detta inte gjorts enligt den standard som finns för när den bedömningen ska göras i 24 % av ärendena.

Under denna rubrik har analysgruppen även valt att redovisa att den sökande inte beretts möjlighet att kommentera protokollet från asylutredningen i 21 % av ärendena. Om den sökande inte har ett offentligt biträde som närvarar och bistår vid den muntliga handläggningen bör protokollet läsas upp i sin helhet för den sökande som ges möjlighet att kommentera och slutligt godkänna detta direkt efter utredningen.

Det var även 21 % av ärendena där det kunde konstateras att det saknades registreringar i åtgärdslistan i Skapa där sådan registrering skulle ha skett.

I majoriteten av ärendena återfanns brister när det gäller huruvida samtliga aktbilagerade handlingar var införda i dossieren i kronologisk ordning. Även om det kan finnas en felkälla när det gäller hur ärendena kopierats inför uppföljningen så är andelen ärenden med utvecklingspotential på detta område så stort att analysgruppen bedömer att det är ett utvecklingsområde för enheten. I detta sammanhang kan som exempel nämnas att MUS-protokollet i flera fall saknades i dossieren.

5.4.2 Samtliga aktbilagerade handlingar i ärendet är införda i dossieren i kronologisk ordning.



Slutsatser och rekommendationer

Uppföljning av föregående analysrapport

Vid kvalitetsuppföljningen som genomfördes på enheten 2013 identifierades identitet och hemvist som styrkor. Det kan konstateras att dessa områden fortfarande är att betrakta som styrkor för enheten.

Vidare togs språket i utredningar och beslut upp som styrkor. Vid den uppföljning som nu genomförts kan konstateras att utredningsprotokollen fortsatt är att betrakta som välskrivna och sakliga. När det gäller språket i besluten kan dock påpekas att analysgruppen i ett antal ärenden noterat att det

finns utvecklingspotential som troligen är hänförlig till bristande korrekturläsning av beslut.

Av de förbättringsområden som konstaterades vid den föregående kvalitetsuppföljningen togs bland annat frågan om flyktingskapsbedömningarna upp. Det kan konstateras att det kvarstår brister i denna del även vid årets kvalitetsuppföljning, svepande beslutsmotiveringar och brister avseende att redovisa och bedöma samtliga skäl gör att det går att ifrågasätta bedömningen av återopat skyddsbehov i flera fall.

När det gäller barn i familj som var ett utvecklingsområde i föregående kvalitetsuppföljning kan konstateras att det finns utvecklingspotential i detta avseende även vid årets uppföljning avseende upprättande av BKA och användandet av barnspecifik landinformation.

Hanteringen av landinformation angavs som ett utvecklingsområde vid föregående kvalitetsuppföljning och som nämnts ovan finns fortfarande utvecklingsbehov när det gäller användandet av landinformation.

Rekommendationer

För att bibehålla de identifierade styrkorna rekommenderar analysgruppen att dessa frågor hålls levande och diskuteras löpande exempelvis i teamarbetet. Många styrkor innefattas på ett naturligt sätt av sjuveckorsplanen som genomförts på enheten och förhoppningsvis medför sjuveckorsplanen att dessa styrkor förstärks ytterligare.

När det gäller de förbättringsområden som konstaterats kvarstå sedan den förra uppföljningen 2013 rekommenderar uppföljningsgruppen att det inför upprättande av åtgärdsplan analyseras vad som kan antas vara rotorsak till att det fortsatt kvarstår en förbättringspotential.

När det gäller frågan om exklusion rekommenderar analysgruppen att enheten arbetar med frågan om utredningsdjup, inte minst i syriska ärenden. En förutsättning för att kunna identifiera indikationer på områden där närmare frågor bör ställas för att bedöma frågan om exklusion är att det finns ett tillräckligt utredningsunderlag. Utredaren behöver kunna bilda sig en uppfattning om ”vem personen i fråga är”. I vissa fall kan viss sådan information inhämtas från MUS-protokoll, men det är inte alltid som MUS-protokoll upprättats och innehållet och dess kvalitet kan variera. Bland annat är det ofta viktigt att veta vad den sökande har arbetat med, vad denna har för utbildningsbakgrund, om denne gjort militärtjänst, om och när den sökande rest till andra länder mm. Om indikationer framkommer så behöver dessa utredas närmare så att det finns tillräckligt underlag för att avgöra frågan om exklusion.

Vidare är frågan om beslutsmotiveringar viktig. Den sökande ska kunna förstå varför utgången av beslutet blev som den blev och då ingår det att den sökande av beslutet ska kunna utläsa hur verket har bedömt samtliga skäl som den sökande har anfört. I denna del tror analysgruppen att detta kom-

mer förbättras genom användandet av de nya beslutsmallarna. Analysgruppen rekommenderar dock att särskild fokus läggs på frågan även framdeles. Det är även naturligt att det är viktigt för beslutsformulerandet att den muntliga utredningen är tillräckligt djuplodande och att den sökande beretts möjlighet att förklara eventuella ”brister” i asylberättelsen samt att denne fått möjlighet att kommentera protokollet. Det kan därför eventuellt vara lämpligt att utredningskvaliteten och beslutsmotiveringarna hanteras i samma sammanhang när det gäller enhetens utvecklingsarbete. Avslutningsvis vill analysgruppen rekommendera enheten att arbeta särskilt med landinformati-
onsfrågorna eftersom det framkommit att det finns utvecklingsmöjligheter när det gäller hanteringen av landinformation under handläggningen och när det gäller hur landinformation används i besluten.

