

Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus

ANALYSRAPPORT 2016



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	3
2.	Inledning och bakgrund.....	4
3.	Uppdraget.....	5
4.	Syfte och metod.....	6
4.1.	Uppföljningsgruppen	6
4.2.	Förberedelser och genomförande	7
5.	Analysdata.....	7
5.1.	Urval av ärenden	7
5.2.	Tolkning av resultatet.....	10
6.	Analysen.....	10
6.1.	Asylutredningarna	11
6.2.	Den fria berättelsen	12
6.2.1.	Relevanta följdfrågor	13
6.2.2.	Hantering av brister i bevisningen.....	14
6.2.3.	Uteslutande	14
6.2.4.	Språk och begriplighet.....	15
6.3.	Byte av handläggare	17
6.4.	Asylbesluten	18
6.4.1.	Kärnan i asylbeslutet	18
6.4.2.	Bevisvärderingen	19
6.4.3.	Statusbedömningen	20
6.4.4.	Motiveringen	22
6.4.5.	Den framåtsyftande riskbedömningen.....	25
6.4.6.	Barn	26
6.4.7.	Jämställdhetsintegrering	26
6.4.8.	Språk och begriplighet.....	28
7.	Slutsatser	31
8.	Rekommendationer	32
	Bilagor.....	32
I.	RC A-40/2016 inklusive bilagor	32
II.	Resultat - NKU – Tabeller	32

1. Sammanfattning

I den här rapporten analyseras den rättsliga kvaliteten i asylutredningar och främst asylbeslut vid Migrationsverket, som är första instans för asylprövningen i Sverige. Rapporten är den första i en ny uppföljningsmodell som kallas nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus (NKU).

Utgången i de granskade asylärendena, det vill säga om de asylsökande ska få uppehållstillstånd eller inte i Sverige, har av utvärderingsgruppen i stort bedömts som korrekt. I 13 % av ärendena har utgången bedömts som diskutabel och i 2 % av de 400 granskade ärendena har utgången bedömts som felaktig.

Granskningen visar att asylärendena behöver utredas bättre för att de som beviljas uppehållstillstånd ska få det på rätt grund. Det gäller särskilt för asylsökande med syriskt medborgarskap. Även i de delar i asylutredningarna som rör hemvist och uteslutande finns det utrymme för förbättringar. Utredningarna av identitet är generellt bra utförda.

Längden på utredningarna är bra. Utredarna tenderar dock att utreda alltför mycket utanför den asylrättsliga kärnan, det vill säga skyddsskäl, hemvist, identitet och risken för den sökande vid ett återvändande till hemlandet. Granskningen visar att utredaren i många fall hade behövt spela en mer aktiv roll i utredningssamtalet för att alla frågor ska bli besvarade.

På frågan om utredningarna skett efter ärendets beskaffenhet (1.1) bedömde analysgruppen att 53 % av utredningarna uppfyllde kraven. I 19 % bedömdes det som diskutabelt och i 20 % av utredningarna har inte utredningarna varit tillräckligt omfattande med hänsyn till ärendets beskaffenhet.

Uppföljningsgruppen anser att de utredningar där utgången blev utan bifall (H 6) är bättre genomförda än de där utgången resulterade i uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen eller permanent uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

I de granskade fall där utredning inte hade skett efter ärendets beskaffenhet fördelade sig de huvudsakliga bristerna enligt följande kategorier (1.2): 36 % skyddsskäl, 17 % framåtsyftande riskbedömning, 13 % hemvist, 9 % identitet och 8 % uteslutande. I denna del kan analysgruppen konstatera att det finns allvarliga brister. Id-utredningarna har dock blivit betydligt bättre jämfört med tidigare kvalitetsuppföljningar.

I 47 % av ärendena är den som gjort utredningen inte samma person som den som skrivit beslutsförslaget. Det är negativt ur rättssäkerhetssynpunkt.

I asylbesluten är det viktigt att täcka in kärnan i besluten, det vill säga att ta ställning till den asylsökandes identitet, hemvist, skyddsgrundande handlingar och en framåtsyftande riskbedömning. Dessa faktorer måste också belysas i asylutredningen för att få ett bra beslutsunderlag. I vissa ärenden brister det i framförallt hanteringen av de skyddsgrundande handlingarna

och den framåtsyftande riskbedömningen. Det handlar främst om syriska medborgare som får uppehållstillstånd och mer sällan om av- och utvisningar.

I 27 % av de granskade ärendena var statusbedömningen (klassningen) diskutabel, i 1 % felaktig (2.16.2). Ofta rör det sig här om asylsökande från Syrien. Då utredningsunderlaget ofta är bristfälligt kan siffran för felaktig klassning (1 %) vara betydligt högre.

Alltför många av de granskade besluten, 40 %, lever inte upp till språklagens krav på ett vårdat, enkelt och begripligt språk. Men det är inte i första hand den språkliga utformningen utan de bristfälliga motiveringarna som utmanar begripligheten.

I de fall frågan om uteslutande (exklusion) har aktualiserats har Migrationsverket endast i 47 % av ärendena på ett godtagbart sätt utrett och bedömt indikationer på uteslutande. I region Nord var endast ett av 17 ärenden som visade på indikationer på uteslutande tillfredsställande utrett och bedömt.

Hanteringen av ärenden som rör barn i familj är fortsatt inte tillfredsställande. Denna brist var också mycket vanlig i de tidigare kvalitetsuppföljningarna, som riktades mot enskilda asylprövningsenheter. Underlaget är för litet för att det ska gå att dra några slutsatser om den rättsliga kvaliteten i åldersbedömningarna.

I alltför många beslut saknas en tillräckligt individualiserad framtida riskbedömning.

Migrationsverket ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Det framgår av förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. Uppföljningen visar att utgången i 2 % av de granskade besluten är felaktig och i 13 % är beslutsutgången diskutabel. I de asylärenden där den sökande har beviljats uppehållstillstånd i Sverige är statusbedömningen (flykting, alternativt eller övrig skyddsbehövande) felaktig i 1 % av ärendena och diskutabel i 27 %. Härutöver finns brister på ytterligare ett antal områden, till exempel uteslutande, hantering av ärenden som rör barn samt på området språk och begriplighet. Analysgruppen konstaterar därför att den rättsliga kvaliteten i asylbesluten inte är tillfredsställande.

Gruppen konstaterar vidare att det finns vissa skillnader mellan regionerna vad gäller den rättsliga kvaliteten, men att dessa i de flesta fall är små.

2. Inledning och bakgrund

Migrationsverket ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Det framgår av förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska union-

en, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushåller väl med statens medel. Detta framgår av myndighetsförordningen (2007:515). Av regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Migrationsverket framgår bland annat att myndigheten särskilt ska redovisa en bedömning av den rättsliga kvaliteten i beslutsfattandet, med hjälp av för ändamålet lämpliga bedömningsgrunder.

Jämställdhetsintegrering kommer till uttryck i förordning (2007:996) med instruktion till Migrationsverket. Av 2 § 8 p. framgår att Migrationsverket vid genomförandet av verksamheten ska belysa och beakta kvinnors och mäns villkor. Olika individer och grupper i samhället har olika tillgång till makt och rättigheter och därför har Migrationsverket valt att använda begreppet likvärdig behandling, som innebär att individer eller grupper kan behandlas olika men att resultatet av vårt arbete blir likvärdigt (Verktyg för likvärdig behandling, GDA 27/2014).

Migrationsverkets uppdrag innefattar att snabbt avgöra asylärenden. Verkets uppdrag innefattar emellertid också att asylärendena ska utredas och avgöras med hög rättssäkerhet. Ärendehanteringens får därför aldrig gå så fort att det påverkar de asylsökandes rätt till en prövning med hög rättslig kvalitet. Det framgår av 7 § förvaltningslagen (1986:223). Att samtidigt uppfylla dessa båda krav är naturligtvis en stor utmaning för Migrationsverket. I den nationella kvalitetsuppföljningen ligger fokus helt på det ena uppdraget, den rättsliga kvaliteten i asylutredningarna och asylbesluten.

Migrationsverket har även tidigare följt upp den rättsliga kvaliteten i asylärendena, men uppföljningarna har då ofta inriktats mot enskilda asylprövningsenheter och även handlat om att överföra asyrrättslig kunskap till enheterna.

Den aktuella kvalitetsuppföljningen är en nationell uppföljning som omfattar utvalda asylärenden från många asylenheter och har regionalt fokus istället för att fokusera på en enskild asylenhet. Det faller inte inom ramen för den nationella uppföljningen att överföra asyrrättslig kunskap till enskilda asylprövningsenheter. Kunskapsöverföringen får i stället tas om hand i olika utbildningssammanhang och av den operativa verksamheten i den dagliga handläggningen.

3. Uppdraget

Rättschefen beslutade den 26 september 2016 ([Rättschefens uppdrag angående nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus, RC U-07/2016](#)) att migrationsrättsenheten, i samarbete med rättsenheten och med stöd av rättsavdelningens stab, ska genomföra en nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus. I uppföljningen ska ärenden där den sökande åberopar skyddsskäl (asylärenden) följas upp. Rättschefen beslutade i samråd med den operativa chefen att ärenden där Migrationsverket har fattat beslut från den 1 maj till den 30 september 2016 ska ingå i uppföljningen. Denna kvalitetsuppföljning startade den 10 oktober 2016.

4. Syfte och metod

Syftet med den nationella kvalitetsuppföljningen är att skapa en överblick över den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets handläggning av och beslutsfattande i asylärenden på ett nationellt plan. Genom denna metod mäter vi även om beslutsfattandet på myndigheten är enhetligt, eftersom ärenden från samtliga regioner ingår i uppföljningen. En nationell rapportering är nödvändig för att förmedla en rättvisande bild av den rättsliga kvaliteten i asylärenden till allmänheten och regeringen. Resultatet av NKU återfinns sedan i Migrationsverkets årsredovisning för 2016. Ett annat syfte är att efter uppföljningen låta Migrationsverkets rättsavdelning aktivt stötta den operativa verksamheten i att upprätta en handlingsplan. Uppföljningen kommer att kunna fungera som ett underlag när man tar fram en strategi för rättslig styrning och stöd, kompetensutveckling samt olika prioriteringar inom den operativa verksamheten, rättsavdelningen och andra berörda avdelningar och funktioner. Genom att fånga upp brister i den rättsliga kvaliteten och enhetligheten på ett nationellt plan kan verket identifiera grundorsakerna till bristerna och komma tillrätta med dem genom olika utvecklingsåtgärder.

4.1. Uppföljningsgruppen

Uppföljningsgruppen (analysgruppen) bestod av följande personer.

- Ulf Bohman, ordförande, rättslig expert, migrationsrättsenheten
- Peter Mokvist, ordförande, rättslig expert, migrationsrättsenheten
- Agneta Johansson, verksjurist, rättsenheten
- Caroline Mellnert, beslutsfattare, region Syd
- Gunnar Mattsson, beslutsfattare, region Väst
- Nedat Emini, teamledare, region Öst
- Anna Söderberg, beslutsfattare, region Stockholm
- Hulda Lundström, beslutsfattare, region Mitt
- Caroline Holmgren, beslutsfattare, region Nord

Aisha Butt, verksamhetsexpert vid rättsavdelningens stab, har stöttat uppföljningsgruppen med metodstöd och stöd med användningen av uppföljningsverktyget Apsis. Aisha har även delvis deltagit i uppföljningsgruppen.

Anna Hammarström, språkexpert vid enheten för strategisk kommunikation, har stöttat uppföljningsgruppen i arbetet med språk och begriplighet.

Amanda Carlsson, expert vid kvalitetsavdelningen, har bistått med metoden gällande jämställdhetsintegrering.

Olle Kylensjö, statistiker vid ekonomiavdelningen, har hjälpt till med att ta fram urvalet och de ärenden som ska följas upp.

De som har varit involverade i kvalitetsuppföljningen har i genomsnitt cirka 13 års erfarenhet av handläggning av asylärenden samt övrig stödkompe-

tens. Gruppen har därmed en omfattande erfarenhet av asylprocessens olika aspekter.

4.2. Förberedelser och genomförande

Uppföljningsgruppen träffades första gången den 10 oktober 2016 för uppstartsmöte. Deltagarna gavs tillfälle att lära känna varandra samt informerades om kvalitetsuppföljningen. Eftermiddagen ägnades åt att på egen hand gå igenom ett så kallat kalibreringsärende med hjälp av den checklista i uppföljningsverktyget Apsis som uppföljningsgruppen använt (bilaga I). Tisdagen den 11 oktober hölls ett kalibreringsmöte där deltagarna diskuterade sig fram till en samsyn om hur frågorna i checklistan skulle tolkas och besvaras. De ärenden som skulle granskas fördelades mellan deltagarna. Därefter påbörjades själva granskningen, som deltagarna utförde från sina respektive arbetsplatser. Sedan hölls ett avstämningsmöte på telefon. Deltagarna ställde även frågor och utbytte erfarenheter via e-post under hela granskningsperioden. Sammanlagt gick deltagarna igenom 400 ärenden, vilket innebar cirka 45 ärenden per person. Den 1 november samlades deltagarna för ett analysmöte. Under mötet gavs tillfälle att redovisa de styrkor respektive brister som deltagarna kommit fram till. Även den samlade statistiken gick igenom och diskuterades.

5. Analysdata

5.1. Urval av ärenden

I denna NKU följs asylärenden upp där Migrationsverket har fattat beslut från den 1 maj till 30 september 2016. Asylärenden är definierade som ärenden med ansökningskänslkod A och ärendetypskoderna UAT eller UT. I uppföljningen ingår inte ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen. Samtliga resterande ärenden som verket fattat beslut i under perioden och som vi vill undersöka den rättsliga kvaliteten på, kan med en statistisk term kallas för population.

I uppföljningen ingår både beslut om permanent respektive tidsbegränsat uppehållstillstånd samt av- eller utvisningsbeslut. Dessutom ingår beslut om att avvisa och avskryva ansökan om uppehålls-/arbetstillstånd.

Beslut med följande klassningskoder har följts upp (klassningskoden bestäms bland annat av utgången i ärendet):

Klassningskod	Förklaring
AF	Flykting, 4:1 utlänningslagen (UtlL)
AT	Alternativt skyddsbehövande, tortyr, 4:2 UtlL
AC	Alternativt skyddsbehövande, väpnad konflikt, 4:2 UtlL
G	Synnerligen och särskilt ömmande omständigheter, 5:6 UtlL
Beslutskod	Förklaring
BEV	Ansökan beviljas
AVS	Ansökan avskrivs och prövas inte
UTB	Ansökan avslås

Eftersom det inte är möjligt att undersöka den rättsliga kvaliteten på samtliga beslut fattade under denna period har ett slumpmässigt urval om 400 ärenden gjorts. Urvalet av ärenden är gjort så att antalet utvalda beslut per region står i proportion till hur det ser ut om man tittar på alla beslut under tidsperioden med samma beslutskoder/klassningskoder. En sökning av samtliga beslut som uppfyller kriterierna ovan har gjorts ur verkets statistiksystem. Detta är ramen. Ur denna ram har ett proportionerligt stratifierat obundet slumpmässigt urval (OSU) dragits om totalt 400 ärenden där regioner utgör strata för att vi ska få ett representativt urval. OSU är ett sannolikhetsteoretiskt urval från en population på så sätt att varje så kallade enhet, i vårt fall ärende, i populationen är lika sannolik att bli dragen. Bakgrundsvariabler av intresse är kön, ålder, barn utan vårdnadshavare och medborgarskap. Se nedan hur urvalet är gjort och hur utfallet blev, både för utsökningen av ramen (dvs. alla beslut som vi drar urvalet ifrån) och urvalet ur denna ram.

När man arbetar med underlag baserade på ett slumpmässigt urval finns det en risk att det man mäter inte återspeglar verkligheten exakt. Om vi följer upp 400 ärenden för att representera alla beslut i asylärenden som har fattats mellan den 1 maj och den 30 september 2016 kommer resultatet att variera beroende på vilka 400 ärenden som slumpmässigt valts ut.

Om urvalet av 400 ärenden sker slumpmässigt kan vi dock med en bestämd sannolikhet (konfidensgrad) beräkna inom vilket intervall (konfidensintervall, även kallat statistisk felmarginal) det vi mäter hade legat om vi hade gjort en totalundersökning, dvs. om vi hade undersökt samtliga ärenden. Konfidensgraden är satt till 95 % vilket vid en urvalsstorlek om 400 ger ett maximalt konfidensintervall på +/- 4,9 procentenheter när det vi mäter utgör en andel, t ex andelen beslut som innehåller något. Skulle urvalsproceduren upprepas på samma vis ett oändligt antal gånger skulle värdet som vi fått vid en totalundersökning täckas in av konfidensintervallen 19 gånger av 20. Det betyder att konfidensintervallet vi får med 95 % säkerhet täcker in det värde vi skulle ha fått om vi gjort en totalundersökning.

Region	Antal beslut	Urvalsfraktion	Antal av 400	Extraärenden (20)
MITT	5 689	15%	60	3
NORD	3 512	9%	37	2
STOCKHOLM	7 950	21%	83	4
SYD	8 226	22%	86	4
VÄST	8 957	23%	94	5
ÖST	3 793	10%	40	2
Totalsumma	38 127	100%	400	20

Ett urval regionala tabeller

Procentsatser för enhetligheten mellan regionerna rörande vissa frågor i analysen presenteras nedan. Det statistiska underlaget som presenteras nedan är rensat från svarsalternativet "gäller ej för ärendet" för att uppgifterna ska vara rättvisande. Under avsnitt 6. Analysen kommer siffrorna att närmare kommenteras.

Har utredning skett efter ärendets beskaffenhet? (1.1)

Region	Procent
Nord	56
Stockholm	48
Mitt	63
Öst	68
Väst	63
Syd	54

Har vi redovisat och bedömt den sökandes förklaringar till eventuella brister i bevisningen? (2.52)

Region	Procent
Nord	42
Stockholm	69
Mitt	56
Öst	96
Väst	39
Syd	55

Är bevisvärderingen av den muntliga berättelsen tydlig? (2.6.3)

Region	Procent
Nord	61
Stockholm	64
Mitt	76
Öst	95
Väst	54
Syd	70

Har vi bedömt risken för den sökande vid ett återvändande? (2.8.1)

Region	Procent
Nord	86
Stockholm	83
Mitt	90
Öst	46
Väst	65
Syd	89

Har vi redovisat relevanta omständigheter som rör uteslutande? (2.10.1)

Nord	6
Stockholm	53
Mitt	36
Öst	86
Väst	54
Syd	69

Utgången i ärendet (2.16.1)

Region	Procent
Nord	70
Stockholm	76
Mitt	82
Öst	95
Väst	92
Syd	86

Klassningen av tillståndet (2.16.2)

Region	Procent
Nord	59
Stockholm	76
Mitt	69
Öst	40
Väst	86
Syd	75

5.2. Tolkning av resultatet

När vi läser resultatet av kvalitetsuppföljningen är det viktigt att komma ihåg att urvalet av ärenden är gjort enligt en statistisk metod, medan analysen av ärendena är baserad på kvalitativ analys. I uppföljningsgruppen ingår nio personer och det är oundvikligt att de bedömer ärendena lite olika. För att deltagarna ska bedöma frågorna i checklistan på ett mer likvärdigt sätt går hela gruppen igenom ett och samma så kallade kalibreringsärende och diskuterar hur frågorna i checklistan ska tolkas och besvaras. Under tiden som uppföljningen pågår fortsätter vi med löpande avstämningar där vi diskuterar hur frågorna i checklistan ska tolkas och besvaras. Denna metod är ganska trubbig, men vi använder den i brist på bättre för att minimera skillnaderna. En annan aspekt som behöver lyftas fram är att det i uppföljningen ingår ett begränsat antal ärenden (400) och att det i vissa fall har kommit att bli så att en person har granskat majoriteten eller en stor del av ärendena från en viss region. Detta förhållande kommer att kunna undvikas i kommande kvalitetsuppföljningar genom att man fördelar de ärenden som ska granskas inom uppföljningsgruppen enligt en ny utarbetad slumpvis fördelningsmetod. Den kvalitativa analysen visar dock att deltagarna i uppföljningsgruppen har identifierat samma frågor.

6. Analysen

Analysdelen i rapporten syftar till att problematisera och lyfta fram de delar av asylutredningarna och asylbesluten där det finns tveksamheter i den rättsliga kvaliteten. Hela uppföljningsgruppen står bakom analysen nedan och även de slutsatser och rekommendationer som ges i rapporten.

Många delar av asylprövningen fungerar utmärkt, som till exempel id-utredningarna. Vi har dock valt att i analysen fokusera på de delar i asylprocessen där det finns tveksamheter vad gäller den rättsliga kvaliteten. När det är relevant i sammanhanget har vi dock även pekat på positiva aspekter.

De frågor som ingår i analysen, samt svaren på frågorna, framgår av bilaga I, checklista, och II, resultat – tabeller. Angivna procentsiffror har avrundats i analysen. I den löpande texten finns hänvisningar till numret på den aktuella frågan.

6.1. Asylutredningarna

En väl genomförd asylutredning är grunden för ett rättssäkert asylbeslut. En mycket viktig, och i många fall den enda, bevisningen i asylärenden är den asylsökandes muntliga berättelse. Den som arbetar med asylutredningar behöver framförallt ha goda kunskaper i intervjuteknik och god landkunskap. Det är vidare viktigt att utreda varje asylärende efter dess beskaffenhet. Vissa asylärenden behöver utredas under längre tid, medan det för andra räcker med kortare utredningstid. Ofta är det bra att redan under asylutredningen fundera på en trolig utgång i det kommande asylbeslutet – uppehållstillstånd eller avvisning/utvisning. Är till exempel praxis sådan att det i stort sett är otänkbart att avvisa eller utvisa någon till ett visst land, till exempel Syrien, ska utredaren anpassa utredningen efter detta förhållande. Det motsatta gäller när praxis ger möjlighet att avvisa eller utvisa en sökande och där det finns indikationer på tillförlitlighets- och trovärdighetsbrister. Även där asylskälen troligen inte är tillräckliga för att den sökande ska kunna få asyl ska asylutredningen få ta längre tid.

I 32 % av de granskade ärendena varade utredningarna i 91-150 minuter. I 12 % var utredningstiden 0-90 minuter (H 8). Utredningstider som ligger under en timme är inte lämpliga i asylärenden om det inte är fråga om ett asylärende som ska avskrivas. Den generella längden på utredningarna är betydligt bättre jämfört med vad som ofta var fallet i de tidigare gjorda kvalitetsuppföljningarna som var riktade mot utvalda asylprövningsenheter.

På frågan om utredningarna skett efter ärendets beskaffenhet (1.1) bedömde analysgruppen att 53 % av utredningarna uppfyllde kraven. I 19 % bedömdes det som diskutabelt och i 20 % har inte utredningarna varit tillräckligt omfattande med hänsyn till ärendets beskaffenhet.

I de granskade fall där utredning inte hade skett efter ärendets beskaffenhet fördelade sig de huvudsakliga bristerna enligt följande kategorier (1.2):

36 % skyddsskäl, 17 % framåtsyftande riskbedömning, 13 % hemvist, 9 % identitet och 8 % uteslutande.

I denna del kan analysgruppen konstatera att det finns allvarliga brister. Id-utredningarna har dock blivit betydligt bättre jämfört med tidigare kvalitetsuppföljningar.

Enhetlighet mellan regionerna

Utredning efter ärendets beskaffenhet

Den kvalitativa analysen visar att Migrationsverket inte utreder ärendena efter deras beskaffenhet (3.6). I ungefär 50 % av ärendena har utredning skett efter deras beskaffenhet. Denna siffra skiljer sig något åt mellan regionerna. I region Stockholm har 43 % av ärendena utretts enligt deras beskaffenhet. I region Syd ligger siffran på strax över 50 %. I region Nord, Mitt och Väst är denna siffra något högre och ligger på 54-55% av ärendena. I region Öst är siffran högre och ligger på 65 %. Oavsett procentsats kan vi konstatera att det inte är ett tillfredsställande resultat.

Den kvalitativa analysen visar bland annat att Migrationsverket inte utreder skyddsskäl i tillräcklig utsträckning och det skiljer sig inte åt mellan regionerna.

När vi tittar på det statistiska underlaget för att ta reda på i hur stor andel av ärendena skyddsskäl inte har utretts tillräckligt ser vi att siffran ligger mellan 23 och 44 % oavsett vilken region ärendet tillhör, med ett undantag (3.8). I en stor andel av ärendena från region Öst har skyddsskäl inte utretts tillräckligt.

Beträffande frågan om identiteten har utretts tillräckligt finns vissa skillnader i det statistiska underlaget (3.8). Region Väst och Öst har generellt utrett frågan om identitet tillräckligt medan region Nord, Mitt och Syd i 6-8 % av ärendena inte har utrett frågan om identitet enligt ärendets beskaffenhet. I region Stockholm har frågan om identitet inte utretts efter ärendets beskaffenhet ungefär 16 % av ärendena.

När det gäller utredningen av den framtida risken vid ett återvändande finns viss regional spridning (3.8). I region Nord, Mitt och Väst ligger andelen ärenden där vi inte har utrett den framtida risken på 20-29 %. I region Syd ser denna siffra bättre ut och uppgår till 16 %. I region Stockholm har frågan om risken vid ett återvändande inte utretts i 9 % av ärendena. Det är bekymmersamt att Migrationsverket i en stor andel av ärendena inte gör en utredning av den framtida risken. Även den kvantitativa analysen pekar entydigt på att vi vid utdelningstillfället endast fokuserar på om den sökande har råkat ut för någon skyddsgrundande behandling tidigare och att vi ofta missar att utreda den framtida risken. Av det statistiska underlaget framgår det att i region Öst har en utredning av den framtida risken skett i samtliga ärenden. Detta är sannolikt en statistiskt felaktig siffra, för tittar man på föregående fråga framgår det att vi i 100 av ärendena har inte har utrett skyddsskäl enligt ärendets beskaffenhet. Mot denna bakgrund verkar det ologiskt att frågan om den framtida risken skulle ha utretts korrekt.

6.2. Den fria berättelsen

Asylutredningen inleds med att den sökande får information om asylprocessen. Sedan går utredningen in i den fas där den asylsökande ska

redogöra för sina skyddsskäl. Nu bör utredaren framför allt fokusera på att låta den asylsökande fritt berätta om sina asylskäl.

Utredningsmetoden att låta den asylsökande fritt berätta om sina asylskäl har många fördelar, bland annat att det blir en mer avslappad stämning och att den asylsökande inte känner sig lika pressad av en myndighetsföreträdare som hela tiden under utredningen ställer frågor. Denna metod har även stöd i den minnespsykologiska forskningen. Det finns dock vissa risker förknippade med den. En risk är att utredaren inte är tillräckligt aktiv och att utredningen därför inte ger det underlag som behövs för asylbeslutet. En bra tillämpning av utredningsmetoden den fria berättelsen är att inleda utredningen med att låta den asylsökande berätta om sina asylskäl och sedan ställa konkreta frågor om framför allt det som rör asylbedömningens kärna (identitet, hemvist, eventuell tidigare skyddsgrundande behandling och framtida risker). Resultatet av granskningen visar att utredarna inte tillräckligt, med hjälp av olika frågor, täcker in de frågor som är centrala för asylbeslutet.

6.2.1. Relevanta följdfrågor

Utredaren behöver nästan alltid ställa relevanta frågor om framförallt den asylsökandes skyddsskäl.

Den sökande behöver då, när han eller hon berättar, stödjas med olika frågor för att vi ska få fram den bevisning (muntlig och skriftlig) som krävs för att beslutsfattaren senare i asylbeslutet ska kunna bedöma till exempel den sökandes skyddsbehov.

Under asylutredningen ska utredaren i första hand fokusera på de frågor som är rättsligt relevanta, det som senare kommer att utgöra kärnan i asylbeslutet (identitet, hemvist, eventuell tidigare skyddsgrundade behandling och den framtida risken). Det ställer krav på utredaren – han eller hon måste få den sökande att förstå vilken information som är relevant att lämna. Som utredare bör man också notera att sökanden i många fall inte kan avgöra vilken information som är relevant eller inte. För att få en så klar bild som möjligt av sökandens lämnade uppgifter bör utredaren förhålla sig till frågorna var, vad, när, hur, vem och varför.

För att vidare kunna utreda och ställa följdfrågor på ett bra sätt måste utredaren ha tillräckliga kunskaper om situationen på den sökandes hem- eller vistelseort. Det är av särskild betydelse i till exempel syriska asylärenden när man sedan i asylbeslutet ska bestämma statusen på uppehållstillståndet.

Analysgruppen anser att utredningarna i ärenden där det finns en presumtion för uppehållstillstånd i Sverige, som ärenden med asylsökande från Syrien och Eritrea, innehåller alltför många ledande frågor. Utvärderingsgruppen uppfattar det ibland som att utredarna bara bockar av vissa frågor från en reell eller mental frågelist och inte riktigt förstår syftet med de olika frågorna.

När det gäller asylsökande från Syrien är det till exempel viktigt att fråga om följande för att senare i asylbeslutet kunna ge rätt klassning (flykting eller alternativt skyddsbehövande):

- Hur har kriget i Syrien påverkat dig?
- Kan du berätta för mig hur din vardag såg ut i Syrien under konflikten?
- Hur var säkerhetsläget i det område du kommer ifrån?
- Vad tänker du om de grupper som strider i Syrien idag?

Ibland fokuserar utredaren också på fel frågor. De många aspekter som tas upp under en utredning gör att man lätt missar de viktigaste frågorna. Det är allvarligt och här krävs förbättringar för att inte riskera den rättsliga kvaliteten i underlagen till asylbeslutet. Att bota brister i utredningen med ett omfattande antal muntliga kompletteringar är ingen bra lösning.

I utvärderingen har uppföljningsgruppen också sett utredningar där hemvisten har utretts onödigt mycket. Det gäller till exempel i ärenden som tar upp potentiella säkra tredje länder i Mellanöstern. Förutsättningarna för att tillämpa reglerna om säkra tredje länder finns till exempel i det rättsliga ställningstagandet om avvisning av ansökan om uppehållstillstånd 5 kap. 1 b § utlänningslagen, SR 27/2016. Man kan generellt slå fast att det knappast finns några sådana länder i Mellanöstern. Om den sökande har dubbelt medborgarskap kan det vara viktigt att utreda ett land där sökanden varit bosatt, annars alltså inte. Prövningen sker alltid mot medborgarlandet om inte sökanden är statslös, då prövningen sker mot vistelselandet.

6.2.2. Hantering av brister i bevisningen

När utredaren noterar att det finns brister i berättelsen som rör kärnan i asylbeslutet krävs alltså att man ställer följdfrågor.

I de fall utredaren misstänker att tillförlitligheten brister i den sökandes uppgifter bör utredaren fundera på om dessa brister har någon betydelse för klassningen eller utgången av ärendet. Kommer man fram till att så är fallet är det nödvändigt att gå vidare med följdfrågor. Om inte behöver bristerna inte utredas. Om man väljer att utreda vidare är det viktigt att den asylsökande med hjälp av sitt offentliga biträde får möjlighet att förklara de brister som utredaren har identifierat.

6.2.3. Uteslutande

Om Migrationsverket kommer fram till att en asylsökande är flykting, alternativt eller övrig skyddsbehövande måste vi utreda och bedöma om personen är utesluten från att få sådan status. Det framgår redan av 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Flyktingkonventionen) och regler om det finns i 4 kap. 2 b § och 4 kap. 2 c § i utlänningslagen. Vid de tidigare enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna var denna fråga ett återkommande förbättringsområde. Bland annat mot bakgrund av detta införde Migrationsverket 2015 särskilt utbildade och certifierade uteslutandespecialister som

finns på regional nivå för att stötta enheterna i arbetet med uteslutande. Resultatet av den nationella kvalitetsuppföljningen med regionalt fokus visar emellertid att åtskilligt arbete återstår inom asylprövningen innan resultatet kan sägas vara tillfredsställande vad gäller frågan om uteslutande.

Om vi bortser från de ärenden där frågan om uteslutande inte aktualiserats, till exempel barn och avskrivna ärenden, visade det sig att Migrationsverket endast i 47 % av ärendena på ett godtagbart sätt utrett och bedömt indikationer på uteslutande (2.10.1). I region Nord var endast ett av 17 ärenden där indikationer på uteslutande fanns tillfredsställande utrett och bedömt. Den vanligaste bristen är att indikationer på att en person kan komma att uteslutas från rätten till skydd inte tillräckligt uppmärksammas under asylutredningen. Det är vidare analysgruppens uppfattning att i den mån utredaren ställer frågor som rör uteslutande fokuseras frågorna i stort sett bara på sökandens militärtjänstgöring. Andra personer som skulle kunna vara föremål för uteslutande, till exempel vårdpersonal i vissa fall, uppmärksammas inte alls.

Exempel på kommentarer från deltagarna i analysgruppen

Kvinnan uppger att hon arbetat som statligt anställd kemiingenjör (i Syrien) under flera år och hon säger sig vara positiv till regimen. Inga följdfrågor om vad hennes arbetsuppgifter gått ut på.

Nej, omständigheter kring uteslutande är ej utredda. Man hade kunnat fråga honom om han var i aktiv tjänst i militären när upproret började och om han på något sätt märkte av konflikten när han arbetade på militärsjukhuset.

Sökande uppger under asylutredningen att hon arbetat på sjukhus för cirka två år sedan. Jag anser inte att vi utrett tillräckligt för att kunna göra en ordentlig bedömning. Om vi hade haft nog med information för att kunna göra en bedömning att det inte skulle bli fråga om uteslutande hade jag dessutom ansett att vi skulle kommentera varför hennes arbete på sjukhuset inte innebär att det finns skäl att utesluta henne.

6.2.4. Språk och begriplighet

Eftersom asylutredningen tillsammans med övrig information i ärendet är den grund på vilken asylbeslutet fattas finns det anledning att undersöka dokumentationen från utredningssamtalen även ur språklig synvinkel. Hur ser relationen mellan protokollets språkliga utformning och beslutet ut? Har det någon betydelse hur vi ställer frågorna och hur vi återger svaren? Och hur påverkar språket i protokoll och beslut bilden av den sökande?

Det är inte ovanligt att protokollen från asylutredningarna innehåller ledande frågor. Här är ett exempel från en utredning med en syrisk kvinna (O står för ordförande, det vill säga utredaren, och S för den sökande):

O: Berätta om vad som skulle hända om du återvände? Vi avvisar inte några till Syrien men utifall ska jag fråga, om du skulle återvända dit vad riskerar du, vad är du rädd för?

S: På grund av vår religion kan det vara farligt för oss. Det var inte länge sen vår by blev attackerad och vår by blir attackerad väldigt ofta, byn X.

O: Har du personligen blivit utsatt på grund av din religion?

S: Nej.

O: Är det på grund av allmänna situationen du lämnat landet eller finns det något förutom det?

S: Ja den allmänna situationen.

Frågan om den allmänna situationen visar att handläggaren redan under utredningssamtalet orienterar sig mot en viss utgång i ärendet, nämligen uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande, inte som flykting. Och här blir vårt kunskapsövertag märkbart, för den sökande känner knappast till vad formuleringen *den allmänna situationen* signalerar. När formuleringen sedan dyker upp i beslutet under rubriken Bevisning i ärendet, där den sökandes uppgifter återges, framstår den som sökandens egna ord:

Du uppger dock att du personligen inte har blivit utsatt för något på grund av din religion och att du lämnat landet på grund av den allmänna situationen.

Som framgår av exemplet från utredningssamtalet begär utredaren också av den sökande att hon ska kunna koppla ihop det hon varit med om med sin religiösa tillhörighet. I en annan utredning får den sökande, också här en syrisk kvinna, frågan om hon tillhör någon utsatt grupp. Och det finns inget som hindrar att vi ställer den typen av frågor, så länge vi är införstådda med att ett nekande svar inte befriar oss från vår utredningsskyldighet. Om beslutet inte innehåller något resonemang om den sökandes eventuella tillhörighet till en eller flera utsatta grupper, trots att det hade varit relevant, är det omöjligt för mottagaren att veta om saken har blivit utredd.

Det förekommer också att utredaren använder formuleringen *den allmänna situationen* för att sammanfatta den sökandes berättelse:

U: Jag tänkte att jag kort skulle försöka sammanfatta dina asylskäl. Du har lämnat Syrien på grund av kriget och att SONEN utsattes för en kidnappning. Vid ett återvändande riskerar du att skadas av kriget och den allmänna situationen. Stämmer den sammanfattningen?

S: Ja.

I många asylutredningsprotokoll är de språkliga bristerna så pass stora att det är svårt att följa med i dokumentationen och förstå vad den sökande har sagt. Bristerna kan troligen delvis förklaras med en strävan efter att återge samtalet ordagrant. Det är en problematisk strategi, dels med tanke på de speciella villkor som gäller för det talade ordet, som till exempel att vi inte alltid talar i fullständiga och grammatiskt korrekta meningar, dels med tanke på att tolken inte alltid har tillräckliga svenskkunskaper för att kunna ut-

trycka sig korrekt. Syftet med utredningssamtalet behöver vara vägledande för utformningen av dokumentationen: att få fram alla upplysningar som är relevanta för ärendet så att vi kan fatta rätt beslut.

Det är också värt att fundera över om de språkliga bristerna påverkar vår uppfattning av den sökande och bedömningen av tillförlitligheten och trovärdigheten i hans eller hennes uppgifter. I exemplen här nedanför, från ett utvisningsbeslut, hämtas citat från utredningsprotokollet som gör att den sökande framstår i dålig dager. Om det är en korrekt återgivning av vad som sades och om det är den sökandes eller tolkens språkbruk som möter oss i protokoll och beslut kan vi inte veta. Det vet troligen inte heller den som skrivit beslutet eftersom det var en annan handläggare som gjorde utredningen.

Första gången greps du av polisen och fördes någonstans på någon ö. Du tror att detta var 2011-2012. Där var du instängd i tre dagar och förhördes om si och så. Därefter släpptes du. År 2015 hotades du och din kompis på arbetsplatsen och en gång fördes ni till en ö.

På frågan om det hände dig något innan du lämnade landet svara du att din kompis togs bort och när han kom tillbaka var han blodig därför bestämde du dig för att lämna landet. När utredaren frågar dig om vad som skulle hänt dig om du inte hade lämnat landet säger du ” jag vet inte det”.

6.3. Byte av handläggare

I 47 % av de ärenden som följs upp är den som gjort asylutredningen inte samma person som skrivit beslutsförslaget (H 9). Bytet av handläggare sker nästan alltid mellan asylutredningen och beslutet. Det är negativt av ett antal anledningar. Först och främst riskerar en handläggare att missa viktig information som förekommit i asylutredningen, men som inte skrivits ner i protokollet eller kanske missuppfattats av den som skrivit protokollet.

Om man inte tillräckligt ofta parallellt både utreder och skriver beslutsförslag riskerar man också att inte fullt ut förstå det nära sambandet mellan asylutredningen och asylbeslutet. En handläggare som både utreder och skriver beslutsförslag lär sig dessutom lättare att fokusera på asylbedömningens kärna (frågor om identitet, hemvist, eventuell tidigare skyddsgrundande behandling och framtida risk) och får på så sätt lättare fram ett väl anpassat underlag till asylbeslutet.

När det sker ett byte av handläggare mellan utredning av beslut blir också den bristande språkliga kvaliteten i utredningsprotokollen extra problematisk, eftersom den som skriver beslutsförslaget många gånger enbart är hänvisad till den skriftliga dokumentationen från utredningen och inte kan komplettera med egna intryck och erfarenheter från samtalsituationen.

Det finns alltså klara rättsliga kvalitetsaspekter som talar för att det ska vara samma person som genomför asylutredningen och skriver beslutsförslaget.

Härutöver tillkommer rimligtvis effektivitetsvinster i verksamheten. Att närmare bedöma dessa vinster ligger dock utanför analysgruppens uppdrag.

6.4. Asylbesluten

De granskade ärendena fördelade sig på (H 6) 55 % permanenta uppehållstillstånd, 13 % tillfälliga uppehållstillstånd, 21 % utan bifall och 10 % avskrivna. I 20 % av besluten har den tidsbegränsade lagen tillämpats (H 12). Av dem som fick uppehållstillstånd fick 25 % flyktingstatus, 71 % alternativ skyddsstatus och 3 % fick uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömande omständigheter (H 7).

I 14 % av ärendena har utgången bedömts som diskutabel, i 2 % av de 400 granskade ärendena var utgången felaktig (2.16.1.) Utvisningsbesluten är generellt mer välmotiverade än besluten om uppehållstillstånd.

Enhetlighet mellan regionerna

Är utgången i ärendet korrekt?

Den kvalitativa analysen visar entydigt att utgången i majoriteten av ärendena är korrekt (3.2). Av det statistiska underlaget kan vi dra samma slutsats. Det förekommer vissa regionala skillnader. I ärendena från region Nord, Stockholm, Mitt och Syd har analysgruppen bedömt att utgången är korrekt i ungefär 70 % till 80 % av ärendena. Denna siffra ligger något högre för region Öst och Väst och över 90 %.

6.4.1. Kärnan i asylbeslutet

Det finns ingen fastlagd definition av vad som utgör kärnan i ett asylbeslut, men analysgruppen vill ändå lyfta fram fyra komponenter som det är viktigt att ta ställning till i ett asylbeslut. Vilken tyngd man ska ge de olika komponenterna varierar i de olika besluten. Komponenterna är:

1. identitet
2. hemvist
3. eventuellt skyddsgrundande händelser
4. framåtsyftande riskbedömning.

Det är ett minimikrav för acceptabel rättslig kvalitet i asylbesluten att dessa fyra områden på något sätt berörs i beslutet. Så har inte varit fallet i alla ärenden i granskningen, framför allt när det gäller tydligheten i bedömningarna av den sökandes uppgifter och i bedömningen av den framtida risken. Det gäller också i viss mån hemvistfrågan.

Identitetsbedömningarna är dock generellt mycket bra gjorda, vilket innebär en klar förbättring jämfört med tidigare enhetsvisa uppföljningar.

De frågor och den statistik som är relaterad till kärnan i asylbeslutet är följande:

Fråga	Procent
Har vi bedömt om sökande har gjort sin identitet sannolik? (2.7.1)	Ja 89
Är den bedömning vi har gjort om den sökande har gjort sin identitet korrekt? (2.7.2)	Ja 95
Har vi bedömt om den sökande har gjort sin hemvist sannolik? (2.7.3)	Ja 77
Är den bedömning vi har gjort om den sökande har gjort sin hemvist korrekt? (2.7.4)	Ja 94
Har vi bedömt risken för den sökande vid ett återvändande? (2.8.1)	Ja 61
Har vi tagit hänsyn till tidigare skyddsgrundande behandling när vi har bedömt vad den sökande riskerar vid ett återvändande? (2.8.2)	Ja 37

Nummer 1 till 4 är ett bra resultat. Nummer 5 och 6 är inte tillfredställande, särskilt då det rör sig om brister i asylbeslutets kärna. Här finns alltså utrymme för förbättringar.

6.4.2. Bevisvärderingen

En bevisvärdering i ett asylärende innehåller olika delar. Först ska relevanta omständigheter tas fram från asylutredningen. Därefter följer värdering av bevisningen. Värderingen inbegriper två delmoment, dels frågan om sökandens berättelse i sig är tillräcklig för att kriterierna för skydd ska vara uppfyllda (första ledet), dels frågan om sökanden har gjort sina skyddsskäl sannolika genom bevisningen, ofta då i huvudsak grundad på den muntliga berättelsen i asylutredningen. Uppkommer frågor om den sökandes trovärdighet eller de lämnade uppgifternas tillförlitlighet ska den så kallade bevislätnadsregeln (benefit of the doubt) tillämpas.

Innebörden av rättsliga begrepp som *välgrundad fruktan* för flyktingar i 4 kap. 1 § utlänningslagen och *löper risk och löpa en allvarlig och personlig risk* i 4 kap. 2 § utlänningslagen har betydelse vid den slutliga bevisvärderingen, då berättelsen ska stämmas av mot de rättsliga rekvisiten i de aktuella paragraferna.

I 75 % av ärendena utgör den muntliga berättelsen den enda bevisningen (H 3). Av de 25 % som utgör den skriftliga bevisningen är 63 % kopplad till skyddsskålen (H 4). Det innebär att värderingen av den muntliga utsagan mycket ofta är helt avgörande för utgången i ärendet.

När det gäller frågor och statistik som är knutna till bevisvärderingen är följande av särskilt intresse. Bevisvärderingen av den muntliga berättelsen var inte tydlig i 25 % av ärendena (2.6.3). I 16 % av de granskade ärendena hade man inte redovisat och bedömt den sökandes förklaringar till brister i bevisningen (2.5.2). Beviskravet är felaktigt tillämpat i 19 % av ärendena (2.6.2). Dessa siffror är inte tillfredsställande. Bevisbördans placering är rätt i de absolut flesta fallen. (2.6.1).

Ibland saknas bevisvärderingen. I beslut som rör Syrien går man ibland direkt på den allmänna situationen i landet utan att ta ställning till vad som

tidigare har hänt den sökande eller vilken hemvist den sökande hade innan han eller hon lämnade Syrien.

Exempel på kommentarer från deltagarna i analysgruppen

Bevisvärderingen hade kunnat vara tydligare. Vi konstaterar endast att sökandes uppgifter stämmer med landinformationen men vi gör ingen övrig bevisvärdering och vi bedömer ej inlämnad bevisning i form av militärbok.

Det har gjorts en mycket lång tillförlitlighetsbedömning. Bedömningen är ok men fortfarande fattas förklaringar till varför vissa uppgifter inte är tillförlitliga. MIV tar upp omständigheter som bedöms tillförlitliga och icke tillförlitliga i samma stycken. Det blir otydligt för sökanden vilka uppgifter som varit tillförlitliga och vilka som inte lagts till grund för bedömningen. Man förklarar inte tydligt vilken landinformation vi använt i motiveringen. Det går att vara än mer tydlig i hur vi motiverar beslutet och varför vi inte lägger omständigheter till grund för bedömningen.

Enhetlighet mellan regionerna

Är bevisvärderingen av den muntliga berättelsen tydlig?

Den statistiska analysen visar att bevisvärderingen av den muntliga utsagan är tydlig i 54 % av ärendena i region Nord. I region Väst och Stockholm är denna siffra lägre och ligger på 37 respektive 43 %. I region Mitt och Syd ligger siffran på över 60 %. Region Öst ligger strax över 80 % (3.12). Den kvalitativa analysen visar dock att bevisvärderingen av den muntliga utsagan är ett område som samtliga regioner behöver bli bättre på.

6.4.3. Statusbedömningen

Det är naturligtvis viktigt att den asylsökande får rätt asylstatus vid en asylprövning där uppehållstillstånd beviljas. De som uppfyller kriterierna för flyktingskap ska ha en sådan status och de som har tillräckliga skyddsskäl, men inte uppfyller kriterierna för flyktingskap, ska ha en annan skyddsstatus, i de flesta fall status som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen. Denna bedömning får mycket stor betydelse i de fall då den tillfälliga lagen tillämpas. Om statusbedömningen i en sådan situation är felaktig riskerar den asylsökande både att få felaktig tid för sitt uppehållstillstånd, och, vad ofta är värre ur den asylsökandes perspektiv, inte få rätt till familjeåterförening. Visserligen kan en statusförklaring, om man inte fått flyktningstatus, överklagas till migrationsdomstolen, men det finns ändå risk för en rättsförlust för en asylsökande om han eller hon inte väljer att överklaga beslutet. I statusärenden finns heller inte något offentligt biträde förordnat som kan hjälpa till vid ett överklagande.

Av de granskade ärendena var den tillfälliga lagen tillämplig i 20 % av ärendena (H 12). I dessa fall blir alltså konsekvenserna av en felaktig bedömning allvarigare för den asylsökande än i de fall där utlänningslagen är tillämplig lag. Siffran 27 % tveksamma statusbedömningar är för hög och detta förhållande bör uppmärksammas och åtgärdas i prövningen.

Asylsökande med syriskt medborgarskap

När det gäller bedömning av personer som kommer från Syrien är det rättsliga ställningstagandet [SR 40/2015](#) om situationen i Syrien ett viktigt dokument.

Vid prövningen av de individuella skälen blir det särskilt viktigt att ta hänsyn till om den sökande tillhör en utsatt grupp. Om den sökande tillhör en sådan grupp behöver inte de individuella skälen vara lika starka som annars för att sökanden ska göra sannolikt att han eller hon är i behov av skydd, se det rättsliga ställningstagandet om flykting- och skyddsbedömningsbedömningar rörande sökande som tillhör särskilt utsatta grupper, [RCI 11/2009](#). Det är viktigt att ta del av relevant och aktuell landinformation i det enskilda fallet.

I 27 % av de granskade ärendena var statusbedömningen (klassningen) diskutabel, i 1 % felaktig (2.16.2). Ofta rör det sig här om asylsökande från Syrien. Då utredningsunderlaget ofta är bristfälligt kan siffran för felaktig klassning (1 %) vara betydligt högre.

Det rättsliga ställningstagandet SR 40/2015 om situationen i Syrien lyfter bland annat fram att det vid statusbedömningen (flykting eller annan skyddsbehövande) är viktigt att titta på våldets intensitet, vilka som strider och vilka olika grupper som har territoriell kontroll över ett visst område. Dessa faktorer har ofta betydelse för om en person riskerar att utsättas för våld med anledning av grupptillhörighet. En sökandes utsatthet på grund av exempelvis en flyktinggrund som religion eller etnicitet kan alltså se olika ut beroende på den sökandes hemvist. En noggrann utredning av det individuella skyddsbehovet måste därför göras i asylutredningen, och det är viktigt att ha tillräcklig kunskap om situationen på den sökandes hem- eller vistelseort. Det är nämligen mot denna ort som den framåtsyftande riskbedömningen ska göras. I inledningen av SR 40/2015 finns en länk till Lifos lägesanalys om Syrien. Den beskriver det aktuella politiska läget i Syrien.

Exempel på kommentarer från deltagarna i analysgruppen

Sökande som arbetat mot IS. IS finns kvar i närområdet runt hembyn men just sökandens hemby har återtagits av YPG.

Eftersom sökanden inte fått komma till tals så kan jag inte veta om klassningen är korrekt.

Det borde vara en mer utförlig bedömning om varför sökanden/varje familjemedlem är flyktingar eller inte. Den mest konkreta "flyktingomständigheten" gäller för barnet och är inte ens bedömd.

Fadern har problem med regimen. Frabröder anslutna till FSA. Kommer från område där regimen misstänker oppositionell verksamhet. Enligt uppgift är sökanden själv efterlyst. Flera indikatorer på en tillskriven politisk uppfattning. Trots flera omständigheter som indikerar på tillskriven

politisk uppfattning så gör verket inte någon bedömning av flyktingskapet utan går direkt på den allmänna situationen och beslutar om AT-klassning.

Enhetlighet mellan regionerna

Är klassningen av tillståndet är korrekt?

Den kvalitativa och kvantitativa analysen pekar enhälligt på att en stor andel av ärendena inte utreds efter deras beskaffenhet. Därför är det svårt att besvara frågan om klassningen av ett tillstånd är korrekt (3.18). Av det statistiska underlaget framgår att klassningen av tillståndet är korrekt i 59 % av ärendena från region Nord. I region Stockholm, Mitt och Syd ligger siffran på 68-75 % av ärendena. I region Väst är klassningen av tillståndet korrekt i 86 % av ärendena. Siffran något lägre för region Öst, 40 % av ärendena.

6.4.4. Motiveringen

Motiveringen i ett asylbeslut syftar till att förklara för dem som på olika sätt berörs av beslutet (i första hand den asylsökande) hur Migrationsverket har resonerat när vi fattar beslut om uppehållstillstånd respektive av- eller utvisning. Kravet på tydliga motiveringar är generellt högre för av- och utvisningsbeslut. Orsaken till detta är risken för rättsförluster för den asylsökande. Om motiveringen är otydlig försvårar det för den sökande om han eller hon vill överklaga beslutet till migrationsdomstolen.

I 42 % av de granskade ärendena ansåg utvärderingsgruppen att asylbesluten inte är tillräckligt välmotiverade (2.2.3). Här finns alltså ett omfattande förbättringsutrymme. Här nedanför belyser vi olika sidor av de bristfälliga motiveringarna.

Analysen saknas eller är ofullständig

För att en motivering ska bli tydlig behöver skribenten redogöra för fakta (den sökandes uppgifter, landinformation, gällande rätt), analysera dessa fakta och presentera en slutsats. Om skribenten hoppar över analysen och går direkt på slutsatsen, alternativt presenterar en otillräcklig analys, blir det omöjligt för läsaren att förstå vad slutsatsen baseras på. Den framstår då lätt som överraskande eller godtycklig, vilket är problematiskt i ett myndighetsbeslut, oavsett om slutsatsen i sig är korrekt.

Ett exempel från ett beslut, hämtat från bedömningen av tillförlitligheten och trovärdigheten i den sökandes uppgifter:

Migrationsverket konstaterar att du endast lämnat mycket knapphändiga uppgifter avseende på vilket sätt du skulle ha deltagit i koordinerandet av en av demonstrationerna. Gällande att du ska ha utmärkt dig har du endast uppgett att du "pratade högt". Vidare konstaterar verket att uppgifterna såväl gällande att du ska ha blivit fotograferad i samband med demonstrationerna som att EPPF infiltrerats av etiopiska myndigheter uteslutande bygger på dina egna spekulationer och antaganden. Verket noterar även att om organisationen visste att det fanns infiltratörer borde de rimligen i så

fall utesluta dem från EPPF, speciellt då ni enbart verkar var 20-30 personer när ni har era möten.

Här görs ingen egentlig värdering av den sökandes uppgifter. I avsnittet Bevisning i ärendet listas landinformation som Migrationsverket och det offentliga biträdet har tillfört ärendet, bland annat en norsk rapport från 2012 om politisk aktivitet i exil. I själva bedömningen finns ett längre stycke om möjligheten att få uppehållstillstånd som flykting *sur place*, det vill säga på grund av att man ägnat sig åt politisk verksamhet under exilen. Men det finns ingen källhänvisning och det framgår inte vad som är känt om de etiopiska myndigheternas verksamhet i utlandet.

Det är också oklart om vi befinner oss i en bedömning av tillförlitligheten och trovärdigheten i den sökandes uppgifter, eller om vi redan är inne på en bedömning av risken vid ett återvändande. Vi konstaterar att den sökandes uppgifter bygger på spekulationer, men spekulerar själva kring hur organisationen kan tänkas agera i en given situation och upprättat ett alternativt scenario: Så här borde man ha agerat. Det som står inom citationstecken (att den sökande pratade högt) får sin förklaring i utredningsprotokollet, genom en klagörande fråga till den sökande från det offentliga biträdet. Den sökande har talat i mikrofon.

Ett exempel från ett annat beslut, bedömningen av uppgifternas tillförlitlighet och trovärdighet:

Du har berättat att du 2007 försökte lämna landet illegalt och du blev påkommen och skjuten. Därefter vistades du en tid i fängelse innan du åter blev placerad i militärtjänsten. Sedan har du 2013 fått tillstånd att lämna landet för att få sjukvård på grund av de skador du erhöll 2007. Migrationsverket finner den berättelsen anmärkningsvärd, vilket verket förklarar för dig under den muntliga kompletteringen som genomfördes DATUM. De förklaringar du uppger förändrar inte verkets bedömning. Verket ifrågasätter dock inte att du har lämnat landet legalt.

Beslutet innehåller inga hänvisningar till landinformation, varken under Bevisning i ärendet eller i själva bedömningarna. Det blir då svårt att förstå omdömet om den sökandes berättelse, *anmärkningsvärd*, som något annat än ett uttryck för handläggarens subjektiva uppfattning. Vi fullgör inte vår motiveringsskyldighet genom att hänvisa till vad som sagts i det kompletterande utredningssamtalet. Det behöver framgå av beslutet varför vi finner uppgifterna anmärkningsvärda, hur den sökande har besvarat våra frågor och hur vi har värderat svaren.

Ett sista exempel från ett tredje beslut:

Uppgifterna om att familjen har en hotbild mot sig på grund av att deras äktenskap inte accepterats av MANNENS släkt har ovan inte bedömts tillförlitliga. Enligt den landinformation som tillförts ärendet framgår att blandäktenskap mellan sunnimuslimer och shiamuslimer är accepterat i det

irakiska samhället. Dock beror graden av acceptans på omständigheter som bland annat område och personliga relationer med familjen och samhället.

Här hänvisar skribenten till landinformation, men förklarar inte hur den har applicerats på de sökandes uppgifter. Stycket är hämtat från avsnittet om de sökandes rätt till skydd som flyktingar, men det är oklart om det verkligen rör sig om en bedömning av den framtida risken eller en bedömning av tillförlitligheten och trovärdigheten i de sökandes uppgifter.

Vi förklarar inte lagreglerna

Många gånger saknas i besluten en enkel förklaring av tillämpliga lagregler, vilket försvårar förståelsen för hur prövningen har gått till. Ett konstaterande som *Irak har inte drabbats av någon miljökatastrof* verkar till exempel taget ur luften när det inte åtföljs av någon förklaring, och när den sökande inte har anfört något i den vägen. Så här ser det ofta ut i bedömningen av rätten till skydd:

Ni har inte uppgett några omständigheter som kan kopplas till grunderna för flyktingskap. Ni är därför inte flyktingar och kan inte få uppehållstillstånd på den grunden.

Migrationsverket bedömer att du har gjort sannolikt att din pappa har trakasserat dig och utsatt dig för övergrepp. Migrationsverket bedömer dock att den behandling din pappa har utsatt dig för inte går att koppla till någon av flyktinggrunderna i enlighet med 4 kap. 1 § utlänningslagen.

Men vad säger lagen? Vad utgör grund för flyktingskap? Om vi är tydliga med det i beslutet kan den sökande förstå mot vad vi har mätt hans eller hennes uppgifter. Lösningen på det pedagogiska problemet är inte att klippa in lagtexten i dess helhet, utan att i enkla ordalag förmedla paragrafens innehåll, kanske genom exemplifiering. I det här beslutet skulle språket visserligen kunnat vara enklare, och hänvisningen till paragrafen bryter upp läsningen, men det finns en vilja att förklara lagreglerna:

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bedömer Migrationsverket att de sökande inte har gjort sannolikt att de vid ett återvändande till Azerbajdzjan riskerar sådan behandling som faller in under 4 kap. 2 § första stycket 1 punkten första ledet utlänningslagen, det vill säga att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Logiska glapp kräver förkunskap

Det förekommer ibland att tankeled saknas så att det uppstår logiska glapp i beslutet. Läsaren behöver då ha förkunskaper för att kunna överbrygga glappet. Det här exemplet är hämtat från en bedömning av synnerligen ömmande omständigheter:

Då det inte anförts några nya omständigheter finner Migrationsverket ingen anledning att frånga tidigare bedömning att du kan få läkarvård i Etiopien.

Du har uppgett att du inte kommer att få den vård du behöver om du fängslas. Migrationsverket har ovan bedömt att du saknar skyddsbehov gentemot Etiopien.

Den avslutande meningen framstår lätt som kryptisk och frikopplad från resten av stycket. För att den ska bli begriplig måste läsaren kunna fylla den med ett innehåll som återfinns tidigare i beslutet, i en bedömning enligt vilken den sökande inte löper någon risk att fängslas om hon återvänder till hemlandet. Underförstått: Om hon inte fängslas kommer hon att kunna få vård i hemlandet för sin sjukdom. Därför kan hon inte få uppehållstillstånd i Sverige på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

6.4.5. Den framåtsyftande riskbedömningen

Att ta hänsyn till landinformation och tidigare skyddsgrundande behandling är viktigt när vi bedömer den framtida risken för den sökande vid ett återvändande.

Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i objektiva faktorer, främst om den sökande riskerar att utsättas för förföljelse eller allvarlig skada vid ett hypotetiskt återsändande till hemlandet. Tidigare inträffade händelser kan ofta vara av betydelse i denna bedömning. Det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse eller annan allvarlig skada, alternativt för hot om sådana handlingar, är en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad eller att det finns en verklig risk för att han eller hon kommer att lida allvarlig skada vid ett återvändande. Detta om det inte finns goda skäl att anta att sådan förföljelse eller allvarlig skada inte kommer att upprepas. Den sökande behöver inte ha varit utsatt för förföljelse eller allvarlig skada tidigare för att löpa risk att drabbas i framtiden, se artikel 4.4 skyddsgrundsdirektivet ([2011/95/EU](#)).

De frågor som vi tar upp om den framåtsyftande riskbedömningen i vår analys av besluten är *Har vi bedömt risken för den sökande vid ett återvändande?* (2.8.1) och *Har vi tagit hänsyn till tidigare skyddsgrundande behandling när vi har bedömt vad den sökande riskerar vid ett återvändande?* (2.8.2).

Analysen visar att svaret på den första frågan i 17 % av ärendena blev nej. När det gäller den andra frågan blev svaret nej i 15 % av ärendena. Om man räknar bort de ärenden som avskrivits (10 %, H6) innebär resultatet att det i 61 av 360 ärenden inte har gjorts någon tydlig, individuell framåtsyftande riskbedömning.

Ny malltext

I den mall som nu används bör en ny rubrik med undertext införas för att försäkra sig om att man inte missar att göra en tydlig individuell framåtsyftande riskprövning.

Enhetlighet mellan regionerna

Har vi bedömt risken för den sökande vid ett återvändande?

Den kvalitativa analysen visar att vi gör en bristfällig bedömning av vad den sökande riskerar vid ett återvändande. I en del ärenden saknas den framåtsyftande riskbedömningen helt och hållet (3.14). Det statistiska underlaget visar att region Öst och Väst gör en framåtsyftande riskbedömning i 35-43 % av ärendena. I region Mitt bedöms risken vid ett återvändande i 61 % av ärendena. I region Nord, Syd och Stockholm finns bedömningen med i ungefär 70-81 % av ärendena.

6.4.6. Barn

Analysgruppen konstaterar att asylutredningarna som rör ensamkommande barn överlag håller en bra kvalitet. Besluten om ensamkommande barn håller ungefär samma kvalitet som beslut om vuxna. Antalet beslut där den sökandes ålder justerats till vuxen var för få för att vi ska kunna ange statistik för dem, men det förekommer ett antal ärenden där bevisvärderingen vid bedömningen av ålder är diskutabel.

Vad gäller barn i familj konstaterar analysgruppen att det fortfarande är svårt för dessa barn att få komma till tals i asylprocessen. Av naturliga skäl utreds de inte personligen, men då ska ett barnfokuserat samtal hållas med föräldrarna och det ska dokumenteras i barnets ärende. Dessa barnfokuserade föräldrasamtal saknas ofta helt och i den mån utredaren har frågat föräldrarna någonting om barnets hälsa och eventuella asylskäl finns det inte dokumenterat i barnets ärende utan i den vuxnes. Ibland saknas även dokumenterade utredningar med äldre barn, även om det är mer ovanligt. Det förekommer fortfarande ärenden där ett ganska stort barn gått igenom hela processen utan att någon gång fått prata med en representant för Migrationsverket och inte ens fått frågan vem barnet söker asyl tillsammans med. Det förekommer också att en sökande utreds som barn i familj men inte hinner få sitt beslut innan personen blivit vuxen. Då hålls ingen ny utredning utan beslut fattas på den befintliga utredningen. I den mån barnet har egna asylskäl redovisas och bedöms dessa ofta inte i familjens samlade beslut. Inte heller tillförs barnspecifik landinformation och det saknas ofta en bedömning om minderåriga varit utsatta för eller fortsatt riskerar barnspecifik förföljelse.

Analysgruppen noterar dock att det finns exempel på bra genomförda utredningar med barn i familj men att dessa är färre än de där brister förekommer.

På frågan om Migrationsverket i relevanta delar har gjort en utförlig bedömning av barnets bästa (barnkonsekvensanalys), bortsett från de ärenden där frågan inte var aktuell, blev utfallet 27 % ja och 73% nej (2.13.1). På frågan om Migrationsverket gjort en utförlig bedömning av risken att barnet skulle skadas i sin psykosociala utveckling vid ett återvändande blev utfallet 21% ja och 79% nej i aktuella ärenden (2.13.2).

6.4.7. Jämställdhetsintegrering

Migrationsverket ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet för alla sökande. Verksamheten ska hålla en likvärdig

kvalitet för kvinnor och män. Detta innebär att alla sökande ska få en individuell, likvärdig och rättssäker prövning oavsett kön.

Migrationsverket har i regleringsbrevet för 2016 ([Regleringsbrev för budgetår 2016 avseende Migrationsverket](#)) fått i uppdrag att redovisa om myndigheten har ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Migrationsverket ska särskilt redovisa åtgärder och resultat av myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering. Resultatet från varje nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus ska innehålla en analys av om vårt beslutsfattande utgår ifrån ett jämställdhetsperspektiv.

I den nationella kvalitetsuppföljningen med regionalt fokus följde vi upp 400 ärenden totalt. Av dessa ärenden bestod 31 % av kvinnor och 69 % av män (S2). Fördelningen bygger på andelen beslut vi hade fattat fram till den 30 september 2016. Av dessa kvinnor var det 21 % som ensamma ansökte om asyl i Sverige och därför registrerades som ensam vuxen (3.7.1).

Att utreda ärendet efter dess beskaffenhet

När uppföljningsgruppen tittar på frågan om ett ärende har utretts enligt dess beskaffenhet ser vi att svaret på denna fråga är ja i ungefär 52 % av ärendena oavsett om den sökande är kvinna eller man (3.7). Denna siffra är otillfredsställande generellt, men vi ser inga skillnader mellan kvinnor och män i det avseendet. När vi ställer följdfrågan om vad som inte är utrett enligt ärendets beskaffenhet ser vi att det är skyddsskäl som inte är tillräckligt utredda, oavsett om den sökande är kvinna eller man (3.9).

I 73 % av ärendena som rör kvinnor har vi redovisat och bedömt det som den sökande har berättat om sina asylskäl och andra skäl, som exempelvis hälsa och anknytning. På samma fråga är siffran för män markant lägre, nämligen 60 % (3.20). Vad denna skillnad beror på kan inte det statistiska underlaget förklara. Vid en kvalitativ analys kan vi se att vi är mer benägna att utgå ifrån att en man kommer att hänvisa till den allmänna situationen om han åberopar skyddsskäl mot ett land där det råder väpnad konflikt. Om mannen tillhör en familj kallas kvinnan som huvudregel in till asylutredning efter mannen och då tillfrågas kvinnan om hon har några individuella skäl utöver de skäl som redan har presenterats av mannen.

Normativa föreställningar och kunskapsbrister

Beslutet är välmotiverat i 57 % av de ärenden som rör kvinnor och 58 % i dem som rör män (3.11). Språket i beslutet är vårdat, enkelt och begripligt i 58 % av ärendena där den sökande är kvinna och 60 % där den sökande är man. Vi ser att det finns exempel på normativa föreställningar som kommer till uttryck i besluten när vi gör en bedömning av den sökandes asylskäl. I exempelvis ett ärende ifrågasätter Migrationsverket att den sökande, som är gravid, väljer att fly till Europa i det tillståndet. I ett annat ärende bedömer vi att den sökandes uppgifter om att hon riskerar tvångsgifte inte är tillförlitliga. Detta bland annat eftersom hon inte känner någon annan kvinna som befinner sig i den situation hon själv fruktar att hamna i om hon återvänder till sitt hemland:

... Du har inte heller någon erfarenhet av att någon kvinna i en liknande situation varit gift med två män samtidigt. Migrationsverket gör därför bedömningen att dina uppgifter om att din make är psykiskt sjuk samt att din svåger därav fortfarande har ett intresse av att gifta sig med dig inte är tillförlitliga.

På detta sätt framkommer tolkningar och normativa spekulationer istället för att bygga bedömningen på kunskap om kvinnors livsvillkor och en tydlig koppling till landinformation.

Risk vid ett återvändande

En allvarlig skillnad som har identifierats är att i 15 % av de ärenden som rör män har vi inte bedömt vad den sökande riskerar vid ett återvändande. På samma fråga är siffran för kvinnor 21 % (3.15).

Utgången i ärendet

Andelen kvinnor som har fått tillstånd är något högre än andelen män. I 60 % av ärendena har kvinnor fått permanent uppehållstillstånd jämfört med 52 % av männen (3.3). Uppföljningsgruppen kan inte förklara vad denna skillnad beror på.

Utgången i ärendet har bedömts som korrekt i cirka 82 % av de ärenden som rör kvinnor och i cirka 86 % gällande män (3.17). Även om siffran är hög ser vi att det finns en skillnad mellan könen. Det finns sannolikt flera faktorer som samverkar och bidrar till denna skillnad. Som vi har konstaterat i ovanstående avsnitt märks ibland bristande kunskap om kvinnors livssituation, vilket påverkar den framåtsyftande riskbedömningen och det finns exempel på normativa föreställningar som påverkar vår bedömning av tillförlitligheten av de uppgifter den sökande lämnar. När det gäller frågan om klassningen av tillståndet är korrekt är svaret på frågan ja i 52 % i ärenden som rör kvinnor och 46 % rörande män (3.19). Denna siffra är inte tillfredsställande.

6.4.8. Språk och begriplighet

I 60 % av ärendena bedömdes språket i besluten vara vårdat, enkelt och begripligt (2.2.1). 40 % av besluten når alltså inte upp till språklagens krav. I 89 % ansågs språket i besluten vara enhetligt (2.2.2). I begreppet enhetligt ligger ingen värdering – språket kan till exempel vara enhetligt byråkratiskt.

Vårdat, enkelt och begripligt

2014 års satsning på begripliga asylbeslut, som innebar att den handläggande personalen fick utbildning i beslutsskrivning och att nya beslutsmallar och ett handläggningsstöd för begripliga beslut togs fram, har satt tydliga spår i sättet att skriva beslut. Men fortfarande återstår mycket arbete innan Migrationsverket kan konstatera att asylbesluten lever upp till språklagens krav på ett vårdat, enkelt och begripligt språk och till kraven på en tydlig motivering som ställs upp i annan lagstiftning.

Vårdat

Förhållandevis många beslut innehåller stavfel och grammatiska fel. Felen försämrar sällan begripligheten men ger ett slarvigt intryck, vilket kan påverka förtroendet för beslutet och, i förlängningen, myndigheten.

Värdeladdade ord av typen *anmärkningsvärt*, *märkligt* och *orimligt* förekommer allt mer sällan, men i många beslut märks fortfarande en mästrande och stundtals insinuant ton i bedömningarna:

Du tror att polisen som våldförde sig på din systerdotter beordrade trafikpolisen att stoppa dig men du har inte kunnat belägga det med din berättelse. Migrationsverket finner att det i den delen rör sig om dina egna spekulationer.

Den avslutande meningen tillför inget i sak utan fungerar som ett slags underkännande av den sökandes trovärdighet. I följande exempel gör ord som *utlämning* och *avlägsnandebeslut* att beslutet får en myndig och avståndstagande ton:

Familjen har åberopat att de inte innehar hemlandspass varför de inte skulle kunna återvända. Migrationsverket konstaterar att Irak har en ambassad i Sverige var familjen kan ansöka om hemlandspass. Att en utlämning försvårar ett avlägsnandebeslut genom att inte ordna med resehandlingar är ingen grund till uppehållstillstånd.

Särskilt i familjebeslut, men undantagsvis även i beslut som riktar sig till en ensam sökande, händer det att skribenten växlar mellan direkt tilltal (du, ni) och omtal i tredje person (familjen, de sökande, egennamn). Det ger ett slarvigt intryck och skapar förvirring, inte minst därför att det finns flera möjliga *du* i ett beslut som riktar sig till flera personer.

Enkelt

De ålderdomliga orden har sedan satsningen på begripliga asylbeslut blivit färre och språket har blivit något mindre formellt, även om det i många beslut fortfarande finns en tydlig strävan mot ett kanslispråkligt ideal:

Migrationsverket bedömer således att då du har lämnat oriktiga uppgifter till de lokala myndigheterna i Somaliland så har preskription av ditt tidigare utvisningsbeslut inte skett utan din egen förskyllan.

Det har dock inte gjorts sannolikt att kusinernas agerande är hänförligt till den klan NAMN tillhör utan får anses vara begränsat enbart till de fyra kusiner som uppsökt familjen i hemmet. Kusinernas agerande bedöms inte uppnå till begreppet förföljelse och är därför inte tillräckligt för att anses vara flyktinggrundande.

Exemplen innehåller passiva verbformer som exempelvis *gjorts* och *bedöms* samt formella och för många läsare svåra ord, som *hänförligt* och *förskyllan*. Det förekommer en dubbel negation (*inte skett utan din egen förskyllan*).

Dessutom förekommer en gardering (*får anses*) som dels upphöjer bedömningen till en allmän sanning, dels fungerar som en sorts reservation som ger intryck av att vi inte tar ansvar för vår egen bedömning.

Den språkliga stilen skiljer sig ofta markant åt mellan olika delar av beslutet. Där den sökandes uppgifter återges är språket i regel enkelt och kärnfullt. I bedömningarna däremot tenderar stilen att bli byråkratisk och tonen myndig. Det står i skarp kontrast mot de språkliga brister som märks även i de här partierna. Här dyker till exempel en särskrivning upp i en formell omgivning:

När Migrationsverket ska bedöma om tidsfrist för frivillig avresa ska föreligga ska bland annat 1 kap 15 § utlänningslagen beaktas. I lagrummet framgår bland annat att det föreligger avvikande risk om en person uppträtt under felaktig identitet.

Begripligt

De nya beslutsmallarna som infördes 2014 har haft en positiv inverkan på begripligheten, bland annat genom att ge besluten en tydlig struktur med enhetlig rubriksättning som gör dem lätta att överblicka och orientera sig i. Att malltexten på ett enkelt sätt förklarar hur prövningen går till innebär också att myndigheten är transparent med sitt arbetssätt och att läsaren lättare kan bilda sig en uppfattning om hur vi har utfört vårt arbete.

I vissa av de genomgångna besluten används en förenklad mall där bedömningen av den sökandes rätt till skydd som flykting, alternativt eller övrig skyddsbehövande har slagits ihop i ett avsnitt. I dessa beslut framgår det inte tydligt för läsaren att det rör sig om separata bedömningar utifrån olika lagparagrafer, och bedömningen av rätten till skydd som flykting blir ofta summarisk.

Det finns exempel på när den språkliga utformningen av besluten försämrar begripligheten. Då handlar det i regel om ett onödigt krångligt språk, som i de två exemplen ovan, eller, som i följande exempel, om facktermer eller internt språk som inte förklaras för den sökande:

Det föreligger inga generella verkställighetshinder till Marocko.

Familjens uppgifter bedöms som trovärdiga och tillförlitliga och kan därför ligga till grund för en fortsatt tillräcklighetsbedömning.

Men det största hindret för begripligheten är inte den språkliga utformningen, utan de bristfälliga motiveringarna. Det är en stor pedagogisk utmaning att redogöra för en komplex juridisk bedömning så att den blir begriplig för någon som saknar juridisk skolning, men det är en utmaning som vi behöver anta för att leva upp till de rättsliga kraven på en tydlig, saklig och objektiv motivering. Om beslutet inte förklarar för mottagaren *varför* utgången i ärendet blev som den blev är det inte komplett, oavsett om det är korrekt i sak eller inte. Motiveringarnas betydelse för begripligheten belyses närmare

i avsnitt 6.4.4. Ytterligare en sak som försämrar begripligheten i asylbesluten är felaktig begreppsanvändning.

Begreppsanvändning

Beslutsmallarna skiljer mellan värderingen av bevisningen (bedömningen av tillförlitligheten och trovärdigheten i den sökandes uppgifter) och bedömningen av risken för den sökande vid ett återvändande (skyddsgrunderna) eller av andra åberopanden. Uppdelningen gör det lättare för den sökande att utläsa vad som har varit avgörande för utgången i ärendet – vid avslag om det är brister i bevisningens tillförlitlighet eller om skälen som han eller hon har åberopat inte är tillräckliga.

I många beslut råder emellertid en begreppsförvirring som illustreras av följande exempel, hämtat från en bedömning av tillförlitligheten och trovärdigheten i den sökandes uppgifter:

Migrationsverket finner att utifrån landinformationen ovan och det faktum att du är 29 år gammal och ogift att risken för tvångs gifte inte framstår som tillförlitlig.

Här ser det ut som om vi bedömer om risken är tillförlitlig, i stället för att bedöma om den sökande har gjort sannolikt att det finns en risk. Vi frångår beviskravet sannolikt och använder begreppen på ett felaktigt sätt, vilket får till följd att det blir svårt att förstå vad som är en bedömning av tillförlitligheten i den sökandes uppgifter och vad som är en bedömning av den framtida risken vid ett återvändande till hemlandet.

Stöd i beslutsskrivning finns

Den problematik som beskrivits här finns sedan tidigare beskriven i det webbaserade handlägningsstödet för beslutsskrivning på Verksnätet som togs fram under satsningen på begripliga asylbeslut. Handlägningsstödet består av korta avsnitt om bland annat den juridiska argumentationen och innehåller många autentiska exempel som analyseras ur begriplighetssynpunkt. Läsaren får också förslag på alternativa, mer begripliga formuleringar. Det saknas alltså inte stöd i de här frågorna. Genomgången av besluten väcker dock frågor om i vilken utsträckning stödet används, och i vilken mån begripligheten är närvarande i samtalen om beslutsskrivningen på enheterna.

7. Slutsatser

- Migrationsverket ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Det framgår av förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. Uppföljningen visar att utgången i 2 % av de granskade besluten är felaktig och i 13 % är beslutsutgången diskutabel. I de asylärenden där den sökande har beviljats uppehållstillstånd i Sverige är statusbedömningen (flykting, alternativt eller övrig skyddsbehövande) felaktig i 1 % av ärendena och diskutabel i 27 %. Härutöver finns brister på ytterligare ett antal områden, till exempel uteslutande, hantering av ärenden som rör barn

samt på området språk och begriplighet. Analysgruppen konstaterar därför att den rättsliga kvaliteten i asylbesluten inte är tillfredsställande.

- Det finns vissa skillnader mellan regionerna vad gäller den rättsliga kvaliteten, men dessa är i de flesta fall små.
- Asylsökande måste utredas mer vad gäller skyddsbehovet så att vi uppnår bättre underlag för rätt klassning. Det gäller särskilt asylsökande med syriskt medborgarskap.
- Även i de delar av asylutredningarna som rör hemvist och uteslutande finns förbättringspotential.
- Id-utredningarna har genomgått en tydlig förbättring jämfört med tidigare enhetsvisa uppföljningar.
- Hanteringen av ärenden som rör barn i familj är fortsatt inte tillfredställande. Denna brist var mycket vanlig i de tidigare enhetsvisa kvalitetsuppföljningarna.
- Underlaget är för litet för att det ska gå att dra några slutsatser om den rättsliga kvaliteten i åldersbedömningarna.
- I alltför många beslut saknas en tillräckligt individualiserad framtida riskbedömning.
- Alltför många beslut lever inte upp till språklagens krav på ett vårdat, enkelt och begripligt språk. Bristfälliga motiveringar utgör dock det största hindret för begripligheten.
- Det finns klara rättsliga kvalitetsaspekter som talar för att det ska vara samma person som genomför asylutredningen och skriver beslutsförslaget.

8. Rekommendationer

Analysgruppen ger följande rekommendationer:

- Fördjupa befintliga utbildningar för beslutsfattare.
- Betona sambandet mellan utredningar och asylbeslut.
- Kraftsamla utbildningarna kring asylbedömningens kärna, identitet, hemvist och skyddsskäl.
- Tydliggör beslutsmallen vad gäller nödvändigheten av att göra en framtida riskbedömning.
- Återinför utbildning i beslutsskrivning.
- Använd och vidareutveckla de verktyg som finns, till exempel handläggningsstödet för asylutredningar och beslutsskrivning.
- Utvärdera NKU som metod i detalj efter varje nationell kvalitetsuppföljning.

Bilagor

- I. RC A-40/2016 inklusive bilagor**
- II. Resultat - NKU – Tabeller**