

Många öar små

Migrationsverkets styrning och uppföljning
av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen



MISSIV

DATUM
2024-10-07
ERT DATUM
2023-12-14

DIARIENR
2023/188-5
ER BETECKNING
Ju2023/02114 (delvis)

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att göra en översyn av asylprocessen och utreda behovet av tillsyn inom migrationsområdet

Regeringen gav den 14 december 2023 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av asylprocessen och utreda behovet av tillsyn inom migrationsområdet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Många öar små – Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen (2024:14)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Martin Johansson, föredragande, Lena Birkelöf, Annette Mellander och Johan Wockelberg-Hedlund var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Martin Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag	11
1.1	Inga systematiska brister men tecken på bristande enhetlighet	12
1.2	Migrationsverket har arbetssätt men inte styrning och uppföljning för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i asylprövningen	16
1.3	Statskontorets förslag om hur Migrationsverket kan förbättra sin interna styrning och uppföljning för att stärka enhetligheten och rättssäkerheten	20
1.4	Regeringen bör avvakta med att inrätta en extern tillsynsfunktion	25
1.5	Statskontorets förslag om hur regeringen kan stärka sin styrning och uppföljning	28
2	En utmaning att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet	29
2.1	Sammanfattande iakttagelser	29
2.2	Variationer mellan regionerna pekar på att bedömningarna inte är enhetliga	30
2.3	Svag tillit till myndighetens förmåga att upprätthålla enhetlighet över landet	36
2.4	Flera externa organisationer har granskat rättssäkerheten och enhetligheten i Migrationsverkets handläggning	40
2.5	Migrationsverkets uppföljning visar att den rättsliga kvaliteten brister men inte på ett systematiskt sätt	45
3	Styrning, ledning, organisering och uppföljning av asylprövningen	49
3.1	Sammanfattande iakttagelser	49
3.2	Myndighetsledningen styr med beslut om ansvar, befogenheter, mål och resurser	50
3.3	Delat ansvar inom huvudkontoret för styrningen av kvalitet och produktion	54
3.4	Regionerna ansvarar för produktionen och kvaliteten	57
3.5	Verksamhetsuppföljningen är avgränsad och fokuserar på ärendeproduktionen	61
3.6	Uppföljning och bedömning av rättslig kvalitet i asylprövningen bygger främst på extern granskning	62
3.7	Svag styrning för att förebygga och hantera risker kopplade till ärendehandläggningens kvalitet	65
4	Migrationsverkets styrning och stöd till handläggare och beslutsfattare i asylprövningen	69
4.1	Sammanfattande iakttagelser	69

4.2	Förändringar i lagstiftningen påverkar förutsättningarna att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten	70
4.3	Migrationsverket har arbetssätt som skapar förutsättningar för enhetlighet och rättssäkerhet på lokal nivå	71
4.4	Stark rättslig styrning men ibland har styrningen svårt att nå ut	76
4.5	Det rättsliga stödet är omfattande men inte alltid lätt att hitta rätt i	79
4.6	Det behövs kompetenta och erfarna medarbetare för att upprätthålla hög rättslig kvalitet	84
5	Handläggarnas och beslutsfattarnas syn på sina förutsättningar att upprätthålla hög rättslig kvalitet	89
5.1	Sammanfattande iakttagelser	89
5.2	Handläggarna och beslutsfattarna behöver ha förutsättningar att leva upp till kraven	90
5.3	Rätt kunskap och kompetens är viktigt för hög rättslig kvalitet i asylprövningen	90
5.4	Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet ger inte alltid de svar som behövs	94
5.5	Produktiviteten och handläggningstider är prioriterade i styrningen och uppföljningen	96
5.6	Det finns tid nog för att göra ett bra jobb	97
6	Skyddet för enskildas rättssäkerhet kvarstår men svagare intern styrning och kontroll	101
6.1	Sammanfattande iakttagelser	101
6.2	Tillsyn är ett av flera verktyg för att säkerställa enhetlighet och rättslig kvalitet	102
6.3	Mycket har förändrats sedan 2014	104
	Referenser	113
Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	117
2.	Så har vi tolkat, avgränsat och genomfört uppdraget	121
3.	Registerdata och regressionsanalys	129
4.	Enkätresultat och bortfallsanalys	145
5.	Enkät till handläggare	149
6.	Enkät till beslutsfattare	155

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att se över asylprocessen i syfte att stärka kvaliteten, enhetligheten och rättssäkerheten på området. I uppdraget har ingått att vi ska analysera i vilken mån Migrationsverket upprätthåller enhetlighet och rättssäkerhet i sina bedömningar av asylärenden, och om myndigheten har den styrning och de arbetsätt som krävs för att göra detta. Det har även ingått att utreda om det behövs en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet.

Det finns tydliga tecken på att enhetligheten brister

Statskontorets samlade analys visar att det finns tydliga tecken på att Migrationsverket har svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen även om analysen också visar att arbetet vid de enheter som handlägger och bedömer asylärenden kan fungera bra. Bristerna i enhetligheten har bland annat att göra med att det finns skillnader mellan Migrationsverkets regioner när det gäller i vilken utsträckning de ger bifall eller avslag på asylansökningar. Detsamma gäller när migrationsdomstolen prövar de av Migrationsverkets beslut som asylsökande överklagar. Dessa skillnader finns kvar även när vi kontrollerar för olika bakgrundsfaktorer. Vi bedömer att detta är ett tecken på att enhetligheten brister och att myndigheten behöver analysera detta närmare.

Vidare visar våra intervjuer och enkäter med handläggare och beslutsfattare att de inte fullt ut litar på att myndigheten kan upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten inom myndigheten som helhet, det vill säga de anser inte att myndigheten centralt klarar av att se till så att bedömningen av ärenden inte skiljer sig åt mellan olika regioner och enheter. Handläggarna och beslutsfattarna pekar på att arbetsätt och bedömningar skiljer sig åt mellan regioner och enheter, att den centrala rättsliga styrningen har svårt att nå ut, att uppföljningen av rättslig kvalitet inte prioriteras och att förutsättningarna för regioner och närliggande verksamheter att samordna sig inte är tillräckliga.

Även Migrationsverkets uppföljningar av den rättsliga kvaliteten visar att det finns brister inom asylprövningen. Även om myndigheten bedömer att det inte rör sig om systematiska brister så rör det sig ibland om så allvarliga brister att Migrationsverket borde göra mer omfattande och fördjupade analyser av den rättsliga kvaliteten.

Migrationsverket har arbetssätt men inte styrning och uppföljning för att upprätthålla enhetlighet

Vår analys visar att Migrationsverket har arbetssätt som skapar förutsättningar för enhetliga bedömningar av asylärenden inom enskilda enheter. Men analysen visar också att den centrala styrningen och uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i ärendehandläggningen brister. Huvudkontorets förmåga att samordna regioner och enheter och upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten inom myndigheten som helhet är därför svag.

Uppföljningen av den rättsliga kvaliteten är svag inom alla ärendeslag, men inom asylprövningen har uppföljningen tydliga brister. Vi bedömer därför att generaldirektören saknar tillräckligt underlag för att ta sitt ansvar för den rättsliga kvaliteten inför regeringen.

Migrationsverket följer bara upp den rättsliga kvaliteten i asylprövningen i mindre skala. Fokus är främst på avslagsbesluten. Myndighetens kvalitativa uppföljning fokuserar i första hand på lärande på enhetsnivå och inte på att rapportera till myndighetsledningen och regeringen. Myndigheten har inlett ett arbete för att bli bättre på att följa upp den rättsliga kvaliteten. Men vi bedömer att det kommer att ta tid innan arbetet får genomslag.

Vidare visar vår analys att Migrationsverkets organisations- och styrmodell gör det svårt för myndighetsledningen att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen. Den processororienterade styrningen, i kombination med regionbaserad operativ styrning och att flera chefer delar på ansvaret för att ge den operativa verksamheten förutsättningar att upprätthålla hög rättslig kvalitet i beslutsfattandet, gör det svårt att hålla samman styrningen och få till enhetliga bedömningar.

Regeringen bör avvakta med att inrätta en extern tillsynsfunktion

Vår analys visar att skyddet av enskildas rättssäkerhet i förhållande till Migrationsverkets ärendehandläggning är lika starkt som när vi utredde frågan 2014. Däremot har Migrationsverkets interna styrning, uppföljning och kontroll blivit svagare. Det innebär att skälen för att inrätta en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet till viss del har stärkts.

Trots det anser vi att regeringen bör avvakta med att inrätta en sådan tillsynsfunktion. Detta följer av att det framför allt krävs åtgärder inom Migrationsverket för att komma till rätta med de brister som vi har sett. Vi bedömer därför att det är mer kostnadseffektivt för staten att Migrationsverket börjar lägga mer vikt och resurser på sin interna styrning och uppföljning och att regeringen noga följer upp hur det arbetet utvecklas. I rapporten lämnar vi förslag på hur Migrationsverket kan utveckla en systematisk uppföljning av kvaliteten i asylprövningen. Vi föreslår också att regeringen följer upp vilka åtgärder Migrationsverket vidtar för att komma till rätta med de problem som vi uppmärksammar i rapporten.

Statskontorets förslag

Vi föreslår att regeringen

- ger Migrationsverket i uppdrag att återsrapportera vad myndigheten gör för att se till att ärendehandläggningen är enhetlig och rättssäker.

Vi föreslår att Migrationsverket

- preciserar syftet och inriktningen för arbetet med att förbättra uppföljningen av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen i ett beslut av generaldirektören
- analyserar hur enheterna kan bevara sin förmåga att fatta enhetliga beslut med hög rättslig kvalitet när antalet asylsökande minskar
- förbättrar sin förmåga att göra nationella systematiska kvalitetsuppföljningar inom asylprövningen, men även inom andra ärendeslag
- förbättrar sin resultatredovisning så att regeringen kan följa hur myndighetens resultat utvecklas när det gäller den rättsliga kvaliteten
- förbättrar sin styrning av ärendehandläggningen inom asylprövningen
- ser över sin struktur för att ge stöd i prövningen av asylärenden och hur stödet ska fungera.

1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att se över asylprocessen i syfte att stärka kvaliteten, enhetligheten och rättssäkerheten på området. Inom ramen för uppdraget har vi bedömt i vilken mån Migrationsverket upprätthåller enhetlighet och rättssäkerhet i sin asylprövning, och om myndigheten har den styrning och de arbetssätt som krävs för att göra det. I uppdraget har även ingått att bedöma om det behövs en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet eller inte.¹

Vi har intervjuat cirka 60 personer inom Migrationsverket och analyserat regeringens styrning, Migrationsverkets interna styr- och stöddokument samt uppföljningar och statistik från Migrationsverket. Vi har även gjort enkäter till handläggare och beslutsfattare² samt intervjuat organisationer, forskare och andra aktörer inom migrationsområdet.³

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag. I kapitel 2 belyser vi frågan om Migrationsverkets bedömningar av asylärenden är enhetliga och rättssäkra. I kapitel 3 redogör vi för myndighetens styrning, ledning, organisering och uppföljning av asylprövningen på en övergripande nivå. I kapitel 4 analyserar vi den verksamhetsnära styrningen och stödet till handläggarna och beslutsfattarna i asylprövningen. I kapitel 5 redovisar vi hur handläggarna och beslutsfattarna uppfattar sina förutsättningar att upprätthålla en hög rättslig kvalitet. I kapitel 6 utreder vi frågan om det behövs en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet. Eftersom frågan om en extern tillsynsfunktion inte bara omfattar asylprövningen, utan en större del av Migrationsverkets verksamhet, tar vi ett större grepp om frågan om intern styrning, kontroll och uppföljning i kapitel 3.

¹ Uppdraget finns i bilaga 1.

² Enkäterna till handläggare och beslutsfattare finns i bilaga 5 och bilaga 6. Enkätresultatet finns i Statskontorets akt för regeringsuppdraget, diarienummer 2023/188–15.

³ Vi redogör för hur vi har genomfört uppdraget i bilaga 2.

1.1 Inga systematiska brister men tecken på bristande enhetlighet

Statskontoret bedömer att

- det saknas tillräckligt underlag för att göra definitiva och entydiga bedömningar av hur enhetliga och rättssäkra Migrationsverkets bedömningar av asylärenden är
- det finns tecken på att enhetligheten brister, det vill säga att det finns tydliga skillnader mellan regioner när det gäller bedömningarna av asylärenden. Det riskerar att gå ut över rättssäkerheten.

I detta avsnitt redogör vi för våra slutsatser när det gäller frågan om i vilken mån Migrationsverket upprätthåller enhetligheten och rättssäkerheten i sina bedömningar av asylärenden.

1.1.1 Det samlade materialet visar att Migrationsverket behöver analysera i vilken mån myndigheten klarar av att upprätthålla enhetligheten inom asylprövningen

Det är svårt att ge ett definitivt och entydigt svar på frågan om i vilken mån enhetlighet och rättssäkerhet upprätthålls i bedömningen av asylärenden hos Migrationsverket. Det beror på att de underlag som finns varken är tillräckligt omfattande eller tillräckligt tillförlitliga för att man ska kunna göra en säker bedömning av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen. Migrationsverkets interna uppföljning och redovisning till regeringen samt externa organisationers rapporter om den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen ger inte heller entydiga svar, utan visar på både styrkor och svagheter hos Migrationsverket.

Vi har därför använt oss av flera olika källor och material för att kunna göra en sammanvägd bedömning av hur pass väl Migrationsverket klarar av att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten inom asylprövningen. Vi bedömer att i stort sett hela vårt empiriska material pekar i samma riktning, det vill säga mot att Migrationsverket har problem med att upprätthålla enhetligheten i asylprövningen inom myndigheten som helhet. Den statistiska analys som vi har gjort av bifalls- och avslagsbeslut, samt av migrationsdomstolarnas prövning av överklagade ärenden, visar att det finns tydliga skillnader i utfall mellan regionerna och mellan enheter. Resultatet av vår enkät visar att de som arbetar inom asylprövningen inte heller helt litar på att Migrationsverket klarar av att upprätthålla enhetligheten på myndighetsnivå. Vidare visar vår analys av Migrationsverkets interna styrning, uppföljning och organisering att myndighetsledningen har dåliga förutsättningar att upprätthålla enhetligheten i asylprövningen inom myndigheten som helhet. Allt detta sammantaget gör att vi bedömer att enhetligheten inom asylprövningen brister. Men eftersom enhetlighet – att lika fall behandlas och bedöms lika – är en central aspekt av rättssäkerheten bedömer vi att det även finns problem kopplade till rättssäkerheten inom asylprövningen.

Vi anser därför att Migrationsverket behöver förbättra sin förmåga att bedöma hur enhetlig och rättssäker myndighetens hantering av asylärenden är. Men myndigheten behöver också utveckla sin styrning för att förbättra sina förutsättningar att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i ärendehandläggningen inom myndigheten.

1.1.2 Bifalls- och avslagsfrekvenserna och utfallet i domstol skiljer sig åt mellan regionerna

Vår analys av bifalls- och avslagsfrekvenser samt vad utfallet i domstol blir mellan Migrationsverkets tre regioner pekar på att det finns brister i enhetligheten. Migrationsverket behöver analysera skillnaderna för att se till att de går att förklara eller är rimliga.

Analysen av hur ofta ärenden bifalls och avslås visar att det finns skillnader mellan regionerna även när vi tar hänsyn till ålder, kön, medborgarskap och beslutsår. Vi har inte kunnat ta hänsyn till asylskäl, vilket skulle kunna förklara en del av variationen. Analysen visar att det är mer sannolikt att en person får bifall i stället för avslag på en asylansökan i region Syd än i region Nord. Det finns även skillnader mellan region Väst och region Nord, där det är mindre sannolikt att få bifall i stället för avslag på en asylansökan i region Väst än i region Nord. När vi analyserar olika medborgarskap var för sig så finns skillnader kvar för några medborgarskap, men inte för alla.

Analysen av utfallen i domstol visar på ännu tydligare skillnader mellan regionerna. Skillnaderna finns kvar även när vi tar hänsyn till bakgrundsfaktorer och för andelen avslag av det totala antalet beslut om avslag som Migrationsverket fattat. Det är vanligare att beslut fattade i region Syd och region Väst ändras eller skickas tillbaka till Migrationsverket än beslut fattade i region Nord. Skillnaderna finns fortfarande kvar när vi analyserar olika medborgarskap var för sig.

Vår utgångspunkt har varit att stora skillnader i utfall mellan regionerna är ett tecken på att bedömningen av asylärenden inte är enhetlig inom myndigheten som helhet. Så har också Migrationsverket tidigare tolkat sådana resultat. Men det är viktigt att påpeka att vi i vår statistiska analys inte har kunnat ta hänsyn till alla faktorer som kan påverka resultatet. En del av skillnaderna kan ha rimliga förklaringar eller vara inom det bedömningsutrymme som lagstiftningen ger. I rapporten har vi därför även gjort omfattande kvalitativa undersökningar. Som det kommer framgå i rapporten pekar även de på att enhetligheten och rättssäkerheten i Migrationsverkets bedömningar av asylärenden kan förbättras.

1.1.3 Handläggare och beslutsfattare litar inte helt på att Migrationsverket kan upprätthålla enhetligheten

Våra enkäter och intervjuer visar att handläggare och beslutsfattare inte helt litar på att Migrationsverket klarar av att se till att bedömningarna i asylärenden är enhetliga och rättssäkra inom myndigheten som helhet. Att det förhåller sig så kan

delvis bero på att de blir uppmärksammade på hur andra enheter arbetar och bedömer asylärenden när ärenden fördelas om inom myndigheten. Under vårt arbete har vi fått exempel på att man vid sådana tillfällen sett att den egna enheten gör en annan bedömning än den som den region och enhet som tidigare ansvarade för handläggningen av ärendet gjort. En del av myndighetens tematiska kvalitetsuppföljningar visar på samma sak.

Att handläggarna och beslutsfattarna inte helt litar på myndighetens förmåga att upprätthålla den rättsliga kvaliteten som helhet handlar också om att de som vi har intervjuat upplever att prövningsstödet inte ger det stöd som det är tänkt att göra för att upprätthålla enhetligheten, att den centrala rättsliga styrningen har svårt att nå ut, och att det saknas former för samverkan över regiongränserna. För att skapa bättre förutsättningar för enhetlighet och motverka fragmenteringen mellan enheterna efterfrågar handläggare och beslutsfattare mer samverkan såväl mellan regionerna som mellan regionerna och övriga delar av myndigheten.

Flera av de som vi har intervjuat är också kritiska till de förutsättningar som myndighetens styrning och uppföljning skapar för att upprätthålla en hög rättslig kvalitet. Det beror bland annat på att de upplever att den rättsliga kvaliteten inte är prioriterad i den interna styrningen och uppföljningen.

1.1.4 Även om myndigheten bedömer att kvaliteten är tillfredsställande visar den tematiska uppföljningen att det finns brister inom asylprövningen

Under 2021–2023 har Migrationsverket i sina årsredovisningar bedömt att kvaliteten i beslutsfattandet generellt sett har varit tillfredsställande. Myndighetsledningen har inte redovisat någon bedömning av kvaliteten inom asylprövningen. För andra aspekter av myndighetens resultat, som handläggningstider, kostnader och produktivitet, så redovisar myndigheten bedömningar per ärendeslag.

Ärendehandläggningens kvalitet är central för myndighetens resultat. Vi anser därför att Migrationsverket bör redovisa analyser och bedömningar av den rättsliga kvaliteten för asylprövningen och andra större ärendeslag.

Det finns en del som talar för att Migrationsverkets bedömning av den rättsliga kvaliteten i asylprövningen är riktig. År 2023 ändrade till exempel migrationsdomstolarna fem procent av de överklagade ärendena och skickade tillbaka fem procent av ärendena till Migrationsverket. Det har även skett en viss förbättring av resultaten sedan 2021. Sammantaget pekar detta på att de flesta bedömningar som Migrationsverket gör i asylärenden där de avslår en asylansökan i huvudsak är riktiga. Men i sammanhanget är det viktigt att framhålla att vår analys av vad utfallet i domstol blir visar att det finns tydliga skillnader mellan regionerna och mellan olika enheter när det gäller hur vanligt det är att domstolarna ändrar eller skickar tillbaka överklagade ärenden till Migrationsverket.

Samtidigt visar vår analys av Migrationsverkets tematiska kvalitetsuppföljningar att det kontinuerligt funnits brister inom asylprövningen. I vissa fall har Migrationsverket bedömt att bristerna varit allvarliga och att de har lett till felaktiga eller diskutabla utfall i enskilda ärenden. Några av de senaste uppföljningarna sticker ut, där myndigheten sett att handläggare och beslutsfattare inte alltid följt den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet, tolkat och använt landinformation felaktigt och att det funnits brister i hur bedömningar och motiveringar gjorts.

I de tematiska kvalitetsuppföljningarna kan inte Migrationsverket upptäcka omfattande eller systematiska brister, eftersom de oftast omfattar få ärenden. Men det är viktigt att påpeka att även i de uppföljningar där myndigheten säger att bedömningarna är rättsligt korrekta och att den interna styrningen följs, så finns det oftast en viss andel ärenden där det finns tydliga brister, och i vissa fall allvarliga sådana. Vi bedömer att bristerna i några fall borde lett till att Migrationsverket gjort fördjupade granskningar av ett större och mer representativt urval av ärenden. Detta eftersom det är osannolikt att resultatet har uppkommit av slumpen.

1.1.5 Det är svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i hbtqi- och konvertitärenden

Vi har tagit del av underlag från och intervjuat organisationer som är verksamma inom migrationsområdet. Enligt dessa organisationer är inte Migrationsverkets bedömningar i ärenden som gäller hbtqi-personer och ärenden där religion åberopas som asylskäl, inklusive konversion och ateism (konvertitärenden) enhetliga eller rättssäkra. Kritiken handlar bland annat om att det saknas en lämplig metod för att pröva dessa ärenden, att asylutredningarna har fel fokus, att handläggarna saknar relevant kunskap och att Migrationsverket inte tar hänsyn till de asylsökandes individuella förutsättningar att berätta om sina asylskäl.

Personer som vi har intervjuat, såväl representanter från externa organisationer som handläggare och beslutsfattare hos Migrationsverket, menar också att hbtqi- och konvertitärenden är särskilt svåra för myndigheten att handlägga och pröva, och att det krävs många års erfarenhet för att kunna utreda och bedöma denna typ av asyl-ärenden med hög rättslig kvalitet. Flera externa organisationer anser att det går att se en tydlig skillnad i den rättsliga kvaliteten om ett ärende har handlagts av en erfaren eller en mindre erfaren handläggare.

Även vår analys ger stöd åt att hbtqi- och konvertitärenden är svåra att pröva på ett enhetligt och rättssäkert sätt. Det har bland annat att göra med att dessa ärenden ofta kräver svåra bedömningar av individers känslor och inre förändringsprocesser.

Det finns även en uppfattning hos flera av de organisationer som vi har pratat med att västerländska stereotypa föreställningar hos handläggarna påverkar utredningar i ärendena. Organisationerna är även kritiska mot att de kriterier som Migrationsverket ofta hänvisar till i sina beslut inte är utformade för att bedöma inre känslprocesser,

något som Migrationsverket ofta fokuserar på när de bedömer hbtqi- och konvertitärenden. Dessa kriterier är snarare anpassade för att fastställa tillförlitlighet i andra typer av ärenden. Men eftersom det saknas andra lämpliga metoder för hbtqi- och konvertitärenden, används kriterierna även för att fastställa tillförlitlighet i dessa ärenden.

En forskningsstudie vid Uppsala universitet som studerar rättssäkerheten i asylprövningen för hbtqi-personer har visat att Migrationsverket i hög utsträckning tar hänsyn till den asylsökandes känslor i sitt beslutsunderlag. Om asylsökande till exempel beskriver att de kände skam och stigma när de upptäckte sin sexuella läggning så är det större sannolikhet att få bifall på ansökan än om de uttryckte positiva känslor kring detta. Detta stödjer bilden från tidigare studier att stereotypa föreställningar påverkar utfallet i asylärenden.

Även Migrationsverkets tematiska uppföljningar har visat på brister i utredningar och bedömningar av hbtqi- och konvertitärenden. Samtidigt har Migrationsverket bara genomfört tre sådana uppföljningar sedan 2017, den senaste 2019. Samtliga av dessa uppföljningar kritiserar hur hbtqi- och konvertitärenden handläggs och prövas. Exempel på kritik som kommit fram i uppföljningarna är att enhetligheten i konvertitärenden brister och att handläggningen inte alltid följer det rättsliga ställningstagandet för utredningar och prövningar av hbtqi-ärenden.

1.2 Migrationsverket har arbetssätt men inte styrning och uppföljning för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i asylprövningen

Statskontoret bedömer att

- Migrationsverket har arbetssätt som skapar förutsättningar för enhetliga bedömningar inom enskilda enheter
- Migrationsverkets interna kontroll och uppföljning av enhetligheten och rättssäkerheten i bedömningarna av asylärenden är mycket svag
- Migrationsverkets generaldirektör saknar tillräckligt underlag för att ta ansvar för myndighetens rättsliga kvalitet inför regeringen
- Migrationsverkets organisations- och styrmodell gör det svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen.

I detta avsnitt redogör vi för våra slutsatser när det gäller frågan om Migrationsverket har den styrning och de arbetssätt som krävs för att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen.

1.2.1 Tydliga brister i hur Migrationsverket följer upp den rättsliga kvaliteten i asylprövningen

Vår analys av den interna styrningen och uppföljningen visar att det framför allt finns brister i hur Migrationsverket följer upp den rättsliga kvaliteten. Uppföljningen av den rättsliga kvaliteten är svag inom alla ärendeslag, men uppföljningen har tydliga brister inom asylprövningen. I nuläget saknar därför Migrationsverket tillräckliga verktyg för att följa upp och se till att rättstillämpningen är enhetlig och att handläggningen följer gällande lagstiftning och utgår från den sökandes individuella förutsättningar.

I dag bygger Migrationsverkets uppföljning av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen nästan helt på externa källor (analyser av utfall i domstol samt JO:s och JK:s granskningar). Sedan myndigheten slutade göra nationella kvalitetsuppföljningar inom asylprövningen 2019 finns det inte längre någon systematisk uppföljning av myndighetens bifallsbeslut.

Generaldirektören ansvarar inför regeringen för den rättsliga kvaliteten i myndighetens ärendehandläggning. Med tanke på hur uppföljningen ser ut i dag bedömer vi att generaldirektören saknar tillräckligt underlag för att ta detta ansvar fullt ut. Inte heller rättschefen eller regiondirektörerna har tillräckligt underlag för att ta det ansvar de har för den rättsliga kvaliteten.

Migrationsverket har börjat försöka åtgärda bristerna

Under 2023 inledde rättschefen rättsliga dialoger med regionerna för att följa upp hur verksamheten arbetar med att se till att prövningen blir enhetlig och håller en hög rättslig kvalitet. Myndigheten har också under 2024 inlett ett arbete för att i framtiden bättre kunna följa upp den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen. En del i det arbetet är att region Väst tillsätter och sammankallar en arbetsgrupp som ska ta fram en gemensam metod för enhetsbaserad uppföljning av asylärenden. En annan del av arbetet består i att rättsavdelningen tillsatt en grupp som utvecklar en modell för att följa upp myndighetsledningens mål när det gäller den rättsliga kvaliteten. Vi bedömer att det kommer att ta tid innan detta arbete får genomslag inom myndigheten.

De tematiska kvalitetsuppföljningarna fokuserar på avgränsade områden och ser brister som enskilda problem

Vi bedömer att de tematiska kvalitetsuppföljningar som rättsavdelningen gör är bra och att de ofta innehåller intressant och relevant information. Men vår analys visar att uppföljningarna har minskat i omfattning, vilket bland annat beror på att rättsavdelningen har en hög arbetsbelastning och följer upp den rättsliga kvaliteten i mån av tid.

Ibland identifierar de tematiska kvalitetsuppföljningarna allvarliga brister. Men eftersom uppföljningarna omfattar så få ärenden är det svårt att avgöra om dessa brister beror på avgränsade och enskilda problem, eller på att det finns systematiska brister inom myndigheten.

Uppföljningen görs i första hand ur ett lärandeperspektiv

Migrationsverket följer alltså bara upp den rättsliga kvaliteten i mindre skala. De tematiska och de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna fokuserar i första hand på lärande och utveckling på enhetsnivå. Uppföljningarna syftar sällan till att beskriva läget på en övergripande nivå, eller till att göra jämförelser mellan olika regioner, enheter eller arbetssätt.

Den tillitsbaserade styrningen och delegationen av ansvar till enhetsnivån har även inneburit att perspektivet i uppföljningen har förskjutits från att ge information till myndighetsledningen och att redovisa till regeringen, mot lärande inom den egna enheten. Legitimiteten för och synen på nyttan med nationell uppföljning har också minskat i samband med de senaste årens omorganisationer.

1.2.2 Strukturen på provningsstödet är otydlig och kan leda till att det uppstår lokal praxis

Migrationsverkets provningsstöd består av flera olika nivåer, grupper och nätverk dit enheterna kan vända sig när de behöver stöd i provningen. Om stödnivån inte kan svara på de frågor som enheterna ställer ska den hissa frågan vidare till nästa nivå i strukturen.

Vår analys visar att Migrationsverkets provningsstöd inte helt fungerar som avsett. Provningsstödet uppfattas som otydligt och svårt att förstå. Många handläggare och beslutsfattare menar att det tar lång tid att få svar på frågor och att det är oklart i vilken utsträckning man är skyldig att följa svaren man får från provningsstödet olika nivåer. Till detta kommer även att det finns flera nätverk inom provningsstödet som kan komma fram till olika svar på samma fråga. Däremot saknas det verktyg för att fånga upp om nätverken ger olika svar på samma fråga.

Vi bedömer också att det finns incitament inbyggda i provningsstödet som gör att det finns en risk att det utvecklas en lokal praxis, och att denna praxis kan leva kvar även om den leder till oenhetlighet. Detta har att göra med att frågor ska lösas på så låg nivå som möjligt, samtidigt som det tar lång tid att få svar och att statusen på svaren är oklar. Våra intervjuer med handläggare och beslutsfattare visar att följden kan bli att enheterna drar sig för att lyfta frågor och i stället försöker hitta egna lösningar.

1.2.3 Trots brister i styrningen och uppföljningen av den rättsliga kvaliteten kan det lokala arbetet fungera

Trots att vi bedömer att styrningen och uppföljningen av den rättsliga kvaliteten är svag så bedömer vi att arbetet på enhetsnivån ofta fungerar bra. Det visar både våra intervjuer och Migrationsverkets tematiska uppföljningar. Vi bedömer att det beror på att beslutsfattarna tar ett stort ansvar för att handläggningen och bedömningen i enskilda ärenden ska bli korrekt.

Migrationsverkets arbetssätt bygger på att erfarna beslutsfattare vägleder mindre erfarna handläggare genom utredningar och i arbetet med att ta fram bra beslutsunderlag och skriva materiellt och formellt korrekta beslut. Vi bedömer att arbetssättet med regelbundna föredragningar, beslutsfattarmöten och att beslut i alla asylärenden tas av minst två personer gör det möjligt att upprätthålla enhetligheten inom en enhet och med andra enheter på samma ort.

Beslutsfattarna tar ett stort ansvar för att lära upp handläggare och för att kvalitets-säkra utredningar, bedömningar och beslut. Men vårt material visar också att handläggarna inom asylprövningen sällan stannar längre än två år på sin position. Det gör att enheterna ofta måste lära upp nya handläggare. De får därför i första hand arbeta med att försöka *upprätthålla* den nivå av rättslig kvalitet som de precis byggt upp i stället för att arbeta vidare för att nå en högre nivå.

1.2.4 Styrningen och uppföljningen är utformad för att hantera de utmaningar som följde efter 2015

Det finns flera förklaringar till varför Migrationsverkets interna styrning och uppföljning ser ut som den gör, och varför uppföljningen av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen är svag. Vi bedömer att det i första hand beror på att myndigheten har prioriterat andra värden än den rättsliga kvaliteten i handläggningen efter 2015.

Under 2015–2023 har myndighetsledningens idé varit att verksamheten ska effektiviseras genom digitalisering, tillitsbaserad styrning och att beslutsmakten decentraliseras. I början av perioden var den rättsliga kvaliteten prioriterad i den interna styrningen och uppföljningen. Men under 2019 tonades fokuset på rättslig kvalitet ned, och får begränsat med utrymme i den tillitsbaserade verksamhetsstrategi som generaldirektören beslutade om 2020. Efter 2020 har styrningen och uppföljningen i första hand fokuserat på handläggningstider, antalet pågående ärenden och på produktiviteten. Vi bedömer att behovet av att öka beslutskapaciteten per anställd och att arbeta effektivt med digitalisering har präglat verksamheten mycket under perioden 2015–2023.

Organisations- och styrmodellen gör det svårt att upprätthålla enhetligheten i handläggningen

Vi bedömer att Migrationsverkets organisations- och styrmodell gör det svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten. Den processororienterade styrningen, i kombination med en operativ styrning som är baserad på regioner och att ett stort antal chefer på huvudkontoret och regionerna delar på ansvaret för att skapa förutsättningar för handläggare och beslutsfattare att upprätthålla en hög rättslig kvalitet i beslutsfattandet, gör det svårt att hålla samman styrningen och att se och åtgärda målkonflikter.

Svårigheterna förstärks av att Migrationsverket inte har prioriterat sin interna styrning och kontroll och en centraliserad kvalitetssäkring och verksamhetsuppföljning. Vi bedömer att denna del av verksamheten har minskat i omfattning under perioden.

En förklaring till varför det är svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i handläggningen är att myndigheten har övergett idén om att använda sig av detaljerad processtyrning och central uppföljning för att nå mål när det gäller enhetlighet och effektivitet. I dag bygger styrningen i stället på en idé om att verksamheten genomförs mer effektivt om den operativa verksamheten har ett stort handlingsutrymme när det gäller hur verksamheten ska vara organiserad och hur arbetet ska bedrivas inom ramen för processerna. Styrningen och uppföljningen av processerna fokuserar i dag i första hand på vad som ska göras, inte på hur det ska göras eller på den rättsliga kvaliteten i det som görs.

En annan förklaring är att den rättsliga styrningen har minskat i omfattning och blivit mindre detaljerad. Avståndet mellan rättsavdelningen och den operativa verksamheten har ökat, bland annat genom prövningsstödsstrukturen. Vårt material visar tydligt att beslutsfattarna upplever att detta påtagligt försämrar förutsättningarna för att göra bedömningar som är enhetliga inom hela myndigheten.

1.3 Statskontorets förslag om hur Migrationsverket kan förbättra sin interna styrning och uppföljning för att stärka enhetligheten och rättssäkerheten

Statskontoret föreslår att Migrationsverket

- preciserar syftet och inriktningen för arbetet med att förbättra uppföljningen av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen i ett beslut av generaldirektören
- analyserar hur enheterna kan bevara sin förmåga att fatta enhetliga beslut med hög rättslig kvalitet när antalet asylsökande minskar
- förbättrar sin förmåga att göra nationella systematiska kvalitetsuppföljningar inom asylprövningen, men även inom andra ärendeslag

- förbättrar sin resultatredovisning så att regeringen kan följa hur myndighetens resultat utvecklas när det gäller den rättsliga kvaliteten
- förbättrar sin styrning av handläggningen av ärenden inom asylprövningen
- ser över sin struktur för att ge stöd i prövningen av asylärenden och hur stödet ska fungera.

I detta avsnitt redogör vi för hur Migrationsverket kan utveckla sin interna styrning och uppföljning. Vår bedömning är att Migrationsverket behöver hitta en bättre balans mellan ambitionen att använda tillitsbaserad styrning som medel för att effektivisera verksamheten och myndighetsledningens behov av att kunna säkerställa att asylprövningen är enhetlig och håller hög rättslig kvalitet. Vår slutsats är att Migrationsverket bör utveckla och använda kvantitativa metoder för sin uppföljning. Det är en uppföljning som går att kombinera med myndighetens ambition att styra på ett sätt som tar tillvara och utvecklar handläggares och beslutsfattares kunskap och kompetens. Men Migrationsverket behöver också i vissa fall återgå till en tydligare styrning av asylprocessen.

1.3.1 Preciserat syfte och inriktning med utvecklingsarbetet i ett beslut av generaldirektören

Med tanke på svagheter i hur Migrationsverket följer upp den rättsliga kvaliteten föreslår vi att myndigheten stärker sin förmåga att på *nationell* nivå *systematiskt* följa upp enhetligheten och rättssäkerheten i ärendehandläggningen. Vi bedömer att det arbetet kan bygga vidare på det utvecklingsarbete som redan startats inom ramen för de rättsliga dialogerna och rättsavdelningens arbete med en uppföljningsmodell. Men vi bedömer också att myndigheten behöver bredda utvecklingsarbetet så att det omfattar flera delar av myndighetens uppföljning och redovisning av kvaliteten i handläggningen av asylärenden.

För att snabba på utvecklingsarbetet och se till att myndighetschefen får tillräcklig information om kvaliteten inom asylhandläggningen föreslår vi att generaldirektören anger inriktningen för arbetet i ett så kallat gd-beslut. Av beslutet bör det framgå vad målet med att förbättra uppföljningen av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen ska vara och vilken typ av information som uppföljningen ska ge.

Detta är ett strategiskt viktigt beslut. Vi anser därför att det är rimligt att generaldirektören tar ställning till hur avvägningen ska se ut mellan en uppföljning som ska bidra till det lokala enhetsbaserade lärandet och en uppföljning som ska ge generaldirektören möjligheter att bedöma och redovisa i vilken utsträckning asylprövningen är enhetlig och håller hög rättslig kvalitet.

1.3.2 Bevara asylenheternas förmåga att fatta rättssäkra och enhetliga beslut när verksamheten krymper

Migrationsverkets asylprövning kommer av allt att döma att minska de närmaste åren. Vi bedömer att det i kombination med minskade anslag kan försämra myndighetens förmåga att handlägga och bedöma asylärenden på ett enhetligt och rättssäkert sätt. Vi anser att detta är en strategisk risk som Migrationsverkets generaldirektör bör bevaka.

Regeringen har meddelat att Migrationsverkets förvaltningsanslag kommer att minska mellan åren 2025 och 2026, och Migrationsverket har bedömt att detta kommer att få stora konsekvenser för myndighetens verksamhet. Till detta kommer också att antalet asylsökande fortsätter att minska, och antas vara lågt under de kommande åren, samtidigt som Migrationsverket har arbetat av sina balanser av förstagångsärenden. Det är därför rimligt att antalet beslutsfattare och handläggare som arbetar med asylärenden minskar. Det kommer i sin tur att orsaka problem för den organisationsstruktur som myndigheten har byggt upp för asylprövningen.

Med tanke på detta föreslår vi att generaldirektören beslutar om att ge en intern arbetsgrupp i uppdrag att analysera hur Migrationsverket kan behålla enheternas förmåga att fatta enhetliga beslut med hög kvalitet när antalet ärenden i asylprövningen minskar. Eftersom analysen kräver att olika perspektiv och värden viktas mot varandra så bedömer vi att det är viktigt att regionerna och relevanta avdelningar på huvudkontoret är representerade i arbetsgruppen.

Vi bedömer att det är viktigt att Migrationsverket i den analysen noga utreder hur myndigheten kan samla kompetensen vid ett färre antal renodlade asylenheter i stället för att bredda enheternas uppdrag så att de handlägger flera olika ärendeslag. Vi bedömer att det finns en tydlig risk för brister i den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen om myndigheten helt går över till att ha handläggare som handlägger många olika typer av ärenden.

1.3.3 Förbättra uppföljningen av åtgärder för att se till att kvaliteten och enhetligheten är hög

Vi bedömer att det är nödvändigt att Migrationsverket utvecklar hur myndigheten följer upp handläggningen så att det går att följa den faktiska kvaliteten i beslutade ärenden och vilka åtgärder som den operativa verksamheten gör för att säkerställa kvaliteten i handläggningen. Det är särskilt viktigt att Migrationsverket förstärker uppföljningen och analysen av bifallsbeslut inom asylprövningen eftersom myndigheten i dag inte följer upp dessa systematiskt. Det behövs för att generaldirektören ska kunna ta ansvar för den rättsliga kvaliteten på ett sätt som motsvarar regeringens krav. Det behövs också för att rättschefen och regioncheferna ska kunna ta det ansvar för den rättsliga kvaliteten i ärendehandläggningen som Migrationsverkets arbetsordning ger dem.

Förbättra analysen och uppföljningen av utfallet i domstol

Som vi har konstaterat bygger Migrationsverkets bedömning av den rättsliga kvaliteten i asylärenden till stor del på resultatet i domstolarnas prövning av Migrationsverkets beslut om att avslå asylansökningar. Vår analys visar att det med relativt enkla medel går att använda intern statistik och uppgifter från domstolarna för att se om det finns tecken på att enhetligheten i ärendehandläggningen brister.

För att Migrationsverket ska kunna förbättra sin uppföljning bedömer vi att det är viktigt att myndigheten blir bättre på att analysera hur andelen bifall respektive avslag varierar, samt utfallen i migrationsdomstolarna. Vi bedömer att det finns starka skäl för Migrationsverket att regelbundet och systematiskt följa och analysera variationer i utfall mellan regioner, mellan prövningsorter och mellan enheter. Det är information som myndigheten behöver för sitt interna utvecklingsarbete, men även för att kunna förbättra sin interna styrning och kontroll och förbättra sin redovisning till regeringen.

Inför uppföljning baserad på systematiska genomgångar av ärenden, både för att förbättra lärandet och för att visa den rättsliga kvaliteten på nationell nivå

Statskontoret ser positivt på att Migrationsverket överväger att börja göra systematiska genomgångar av ärenden inom asylprövningen. Vi bedömer att det i princip är den enda metoden som Migrationsverket kan använda för att på ett systematiskt sätt undersöka om myndighetens beslut om bifall av asylärenden är enhetliga och av hög kvalitet. Men en sådan uppföljning ger också annan värdefull kunskap som myndigheten kan använda för lärande, intern styrning och kontroll, samt för sin redovisning till regeringen.

Vi bedömer att myndighetsledningens behov av uppföljningsinformation inte kommer att tillgodoses genom att rakt av överföra den metod (enhetsbaserad kvalitetsuppföljning) som Migrationsverket använder för att följa upp kvaliteten på enheternas arbete inom andra ärendeslag till asylprövningen. Det beror på att metoden har ett alltför ensidigt fokus på lokalt lärande och att genomgångarna av ärendena organiseras och genomförs på ett sätt som gör det svårt att göra jämförelser mellan regioner och enheter.

Vi föreslår därför att Migrationsverket inför en kvalitetsuppföljning som kombinerar den metod som användes inom asylprövningen fram till 2019 (nationell kvalitetsuppföljning) och den uppföljningsmetod som används för andra ärendeslag (enhetsbaserad kvalitetsuppföljning). Målet med den tidigare metoden var att ge myndighetsledningen överblick över den rättsliga kvaliteten i handläggningen och över beslutsfattandet på nationell nivå.

Det är därför viktigt att Migrationsverket slutför sitt utvecklingsarbete och inför en systematisk kvalitetsuppföljning inom asylprövningen så snart som möjligt. Migrationsverket bör också överväga om ansvaret för den typen av uppföljning bör centraliseras. Vi bedömer att det finns skäl för att rättsavdelningen bör ta över ansvaret för uppföljningen från regionerna och de enskilda enheterna.

Migrationsverket bör bli bättre på att redovisa sina resultat

Som en del av arbetet med den interna uppföljningen föreslår vi att Migrationsverket förbättrar resultatredovisningen i årsredovisningen. Skälet till detta är att det ska bli enklare för regeringen att följa myndighetens resultat när det gäller rättslig kvalitet, handläggningstider, ärendeproduktion och handläggningkostnader. Det gäller för alla ärendeslag, inte bara för asylprövningen.

Vi bedömer att det är svårt för regeringen att värdera kvaliteten i Migrationsverkets ärendehandläggning, eftersom resultatredovisningen är alltför ensidigt inriktad på att beskriva myndighetens resultat i form av handläggningstider, volymer och kostnader för ärendehandläggningen. Myndigheten redovisar den rättsliga kvaliteten som en separat del av myndighetens resultat, och det är svårt för regeringen att bedöma hur den rättsliga kvaliteten och förutsättningarna för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet utvecklas för myndighetens olika ärendeslag.

1.3.4 Tillsätt en arbetsgrupp för att precisera kraven för att utreda och besluta i komplexa ärenden

Vi föreslår att generaldirektören fattar beslut om att ge en intern arbetsgrupp i uppdrag att precisera vad som ska krävas för att handlägga och fatta beslut i mer komplexa ärendetyper. Ett sådant krav skulle till exempel kunna vara att handläggare och beslutsfattare ska ha gått särskilda utbildningar, eller ha en viss erfarenhet i form av tjänstgöringstid för att de ska få utreda och fatta beslut i vissa ärenden. Men det skulle också kunna handla om krav på lämplighet utifrån individuella bedömningar.

I dag finns ingen sådan nationell styrning inom Migrationsverket, utan kraven varierar mellan regioner och enheter. Det riskerar att leda till brister i enhetligheten. Vi bedömer att en nationell standard i en sådan fråga kommer göra det lättare för Migrationsverket att utreda och bedöma mer komplexa ärenden på ett enhetligt sätt. En sådan nationell standard skulle kunna göra att Migrationsverket kommer till rätta med den kritik som vissa externa organisationer riktat mot myndighetens handläggning och bedömningar av hbtqi- och konvertitärenden. Att införa sådana krav vore ett bra alternativ till att införa specialister i exempelvis hbtqi- eller konvertitärenden.

1.3.5 Se över och förtydliga prövningsstödet

Vi föreslår att Migrationsverket arbetar om prövningsstödet så att det blir mer effektivt och ändamålsenligt. Migrationsverket bör också genomföra insatser för att handläggare och beslutsfattare bättre ska förstå hur stödet är tänkt att fungera.

En viktig del i ett sådant arbete blir att se över hur många nivåer som en fråga eller ett behov av stöd behöver passera innan det når den nationella nivån. Det kan exempelvis ske genom att minska antalet nivåer eller genom att förändra representationen på olika nivåer. Det viktiga i ett sådant arbete är att se till att viktiga behov av styrning och stöd snabbare blir kända och kan hanteras av rättsavdelningen.

Men det är också viktigt att Migrationsverket ser över sin interna kommunikation när det gäller prövningsstödet. Våra intervjuer och enkäter visar att många tycker att det är svårt att förstå hur stödet är tänkt att fungera. Vi bedömer att detta till viss del beror på brister i kommunikationen.

1.4 Regeringen bör avvakta med att inrätta en extern tillsynsfunktion

Statskontoret bedömer att

- det är mer kostnadseffektivt för staten att Migrationsverket börjar prioritera sin interna styrning, kontroll och uppföljning igen än att regeringen inrättar en extern tillsynsfunktion.

I detta avsnitt redogör vi för våra slutsatser när det gäller frågan om det behövs en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet.

1.4.1 Skyddet för den enskilde är fortfarande starkt men styrningen och uppföljningen är svagare

Även om mycket inom migrationsområdet har förändrats sedan 2014 kan vi konstatera att det externa skyddet av enskildas rättssäkerhet fortfarande är starkt. Det handlar till exempel om att sökande som får avslag på sin ansökan kan överklaga beslut till migrationsdomstolen. Asylsökande har också rätt till ett offentligt ombud under prövningen. Därutöver utövar både JO och JK tillsyn över Migrationsverkets ärendehandläggning.

Svagare styrning och uppföljning av asylprövningen 2024 än 2014

Samtidigt visar vår analys att mycket har hänt och förändrats i Migrationsverkets organisation och styrning sedan vi gjorde vår analys 2014.⁴ Vi bedömer därför att det till viss del finns starkare skäl för att inrätta en extern tillsynsfunktion nu än vad som fanns när vi gjorde vår tidigare analys. Det beror främst på att

- Migrationsverket har genomfört omorganisationer och ändrat ansvarsförhållanden inom myndighetens ärendehandläggning
- Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten och faktorer som skapar förutsättningar för rättslig kvalitet i ärendehandläggningen har försvagats.

⁴ Statskontoret (2014:32). *Tillsyn och klagomålshanteringen inom migrationsområdet*.

Migrationsverkets omorganisationer innebar bland annat att myndigheten gick från att organisera prövningsverksamheten efter ärendeslag med en ansvarig chef till att ha en regional organisation med enheter som arbetar med olika ärendeslag.

I samband med detta flyttades även ansvar och mandat att fatta beslut från central nivå till regionerna.

Den förändrade organisationen innebar att ansvaret för att styra asylprövningen och befogenheterna att göra det delades upp på flera chefer, både på huvudkontoret och i regionerna. Det gör att det i dag inte finns någon som har ett övergripande ansvar och mandat för att styra och följa upp hur enhetlig och rättssäker handläggningen av ärenden är.

Vi bedömer att uppföljningen och kontrollen av hur enhetlig och rättssäker ärendehandläggningen är har försvagats sedan 2014. Migrationsverket har snävat in vad myndigheten följer upp, och uppföljningen är nu i första hand inriktad mot ekonomi och kvantitativa aspekter. Myndigheten har även ändrat uppföljningens perspektiv, från att kartlägga och ge information till myndighetsledningen till att bidra till lärande och utveckling på operativ nivå. Myndigheten har dessutom slutat att systematiskt följa upp viktiga faktorer som skapar förutsättningar för att handläggningen ska vara rättssäker. I takt med att Migrationsverket infört tillitsbaserad styrning och delegerat mer ansvar till regionerna har även legitimiteten för att kontrollera och granska minskat i myndigheten.

Parallellt med detta har Migrationsverket slutat göra nationella systematiska kvalitetsuppföljningar inom asylområdet. Den operativa verksamheten var också kritisk till uppföljningarna, som den ansåg krävde allt för mycket arbete jämfört med nyttan som arbetet gav. Men inom tillståndsprövningen är uppföljningen av ärendehantering nu bättre än vad den var vid vår tidigare analys 2014.

Vi bedömer att behovet av extern tillsyn är störst för de beslut där Migrationsverket bifaller ansökningar, eftersom dessa sällan prövas i en domstol. Samtidigt har både lagstiftningen och migrationsströmmarna förändrats sedan 2014. Vi bedömer att för asylprövningen som helhet har behovet av extern tillsyn minskat, eftersom en klar majoritet av de som nu söker asyl får avslag på sin ansökan, och därmed har rätt att få en ny oberoende prövning av sin ansökan i en migrationsdomstol. Antalet asylsökande har även minskat avsevärt de senaste åren.

1.4.2 En extern tillsynsfunktion är inte den mest effektiva lösningen för att komma till rätta med bristerna

Vi bedömer att en extern tillsynsfunktion inte är det mest effektiva sättet att använda offentliga resurser, i alla fall inte om syftet är att göra Migrationsverkets ärendehandläggning mer enhetlig och rättssäker.

På kort sikt kommer sannolikt kostnaden för att bilda och driva en sådan myndighet att överstiga nyttan av tillsynen. Även om regeringen väljer att lägga tillsynsuppgiften på en befintlig tillsynsmyndighet är det rimligt att arbetsuppgiften skulle kräva ungefär 20 årsarbetskrafter – motsvarande en enhet. Om regeringen skulle välja att skapa en ny myndighet tillkommer ytterligare kostnader för att starta upp den, för ledning, administration och lokaler. En extern tillsynsfunktion behöver även resurser för annat än tillsynsarbete. Utöver administrationen behöver den bygga upp och upprätthålla kompetens inom migrationsområdet.

För att komma till rätta med de brister som vi har sett krävs i första hand åtgärder inom Migrationsverket. Vi bedömer därför att det är mer kostnadseffektivt för staten att Migrationsverket börjar prioritera sin interna styrning, kontroll och uppföljning igen än att regeringen skapar och bygger upp en extern tillsynsfunktion.

Vi bedömer att med den organisations- och styrmodell som Migrationsverket har så behöver myndigheten själv göra nationella systematiska uppföljningar av den rättsliga kvaliteten. Men myndigheten behöver även följa upp hur förutsättningarna för att upprätthålla en enhetlig och rättssäker handläggning ser ut. Skälet till det är att myndighetsledningen ska kunna se till att bedömningar av asylärenden lever upp till de kvalitetskrav som ställs på myndigheten. Det är också information som Migrationsverket behöver för att kunna redovisa både kvantitativa och kvalitativa aspekter av sitt resultat i årsredovisningen. Myndigheten behöver ha en central funktion som har information om hur rättssäkerheten och enhetligheten utvecklar sig på nationell nivå. En sådan funktion kan då när det behövs föreslå åtgärder, och i samarbete med övriga berörda funktioner genomföra olika kvalitetshöjande åtgärder.

Sammantaget anser vi därför att innan det blir aktuellt att skapa en extern tillsynsfunktion så bör Migrationsverket få möjlighet att förbättra sin interna styrning och sin uppföljning av handläggningens rättsliga kvalitet. Vi bedömer att Migrationsverket har förmåga att komma till rätta med de brister som vi har sett, och det finns tidigare erfarenhet att bygga vidare på. Migrationsverket har till exempel tidigare haft en väl utbyggd systematisk uppföljning av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen. Vi bedömer därför att myndigheten med jämförelsevis små medel kan bygga upp en sådan uppföljning igen. I rapporten lämnar vi förslag på hur Migrationsverket kan göra detta.

1.5 Statskontorets förslag om hur regeringen kan stärka sin styrning och uppföljning

Statskontoret föreslår att

- regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att återrapportera vad myndigheten gör för att se till att ärendehandläggningen är enhetlig och rättssäker.

I detta avsnitt redogör vi för vårt förslag till regeringen om hur den kan förändra sin styrning och uppföljning av Migrationsverket för att bidra till att ärendehandläggningen blir mer enhetlig och rättssäker.

1.5.1 Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att redovisa vad myndigheten gör för att se till att den rättsliga kvaliteten i ärendehandläggningen är hög

Vi bedömer att regeringen behöver följa upp att Migrationsverkets myndighetsledning tar ansvar för att åtgärda de brister som vi har sett när det gäller hur myndigheten styr och följer upp enhetligheten och rättssäkerheten i myndighetens ärendehandläggning. Vi föreslår därför att regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att återrapportera vad myndigheten gör för att åstadkomma detta.

Uppdraget bör omfatta all ärendehandläggning som myndigheten gör, men särskilt fokusera på asylprövningen, eftersom den interna kontrollen och uppföljningen i dag är svagast inom detta område. Vidare bör uppdraget sträcka sig över flera år, och utformas så att regeringen löpande kan bedöma om behovet av en extern tillsynsfunktion ändras eller inte.

2 En utmaning att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet

I detta kapitel redogör vi för våra olika analyser av i vilken utsträckning Migrationsverket upprätthåller enhetligheten och rättssäkerheten i sina bedömningar av asylärenden. Kapitlet inleds med en analys av skillnader mellan Migrationsverkets regioner i andelen bifall och avslag, samt utfall i migrationsdomstolarna. Därefter redogör vi för hur handläggarna och beslutsfattarna bedömer att myndigheten klarar av att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i bedömningarna av asylärenden. Kapitlet avslutas med att vi redogör för Migrationsverkets och externa organisationers bedömningar av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns tydliga skillnader mellan Migrationsverkets regioner när det gäller bifall och avslag samt utfall i domstol som pekar på att enhetligheten brister.
- Många handläggare och beslutsfattare litar inte helt på att Migrationsverket klarar av att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i bedömningarna av asylärenden inom myndigheten som helhet.
- Externa organisationer pekar på att Migrationsverkets utredningar och bedömningar av hbtqi- och konvertitärenden brister. Ny forskning visar också att det finns brister i bedömningarna av hbtqi-ärenden.
- En mindre andel ärenden som överklagas till migrationsdomstolarna ändras eller skickas tillbaka till Migrationsverket vilket pekar på att de flesta bedömningar som Migrationsverket gör i ärenden där myndigheten avslår en ansökan om asyl är riktiga. Samtidigt finns det tydliga skillnader mellan regionerna och mellan enheterna när det gäller i vilken utsträckning som migrationsdomstolarna ändrar eller skickar tillbaka ärenden till myndigheten.
- Rättsavdelningens tematiska kvalitetsuppföljningar visar på brister inom asylprövningen men dessa ses oftast som avgränsade och enskilda problem, och inte som systematiska brister. Migrationsverkets syfte med de tematiska uppföljningarna är inte att bedöma hur omfattande och systematiska de brister som man hittar är utan uppföljningarna syftar till att främja lärande och utveckling. I vissa fall borde resultatet av uppföljningarna gett myndigheten anledning att göra fördjupade analyser av ett större antal beslut för att kunna bedöma hur omfattande och systematiska vissa brister är.

2.2 Variationer mellan regionerna pekar på att bedömningarna inte är enhetliga

Ett sätt att analysera enhetligheten i Migrationsverkets bedömningar av asylärenden är att undersöka om det finns skillnader mellan myndighetens regioner när det gäller hur vanligt det är att sökande får bifall respektive avslag, och vad utfallen i migrationsdomstolarna blir. Vår utgångspunkt har varit att stora skillnader mellan regionerna pekar på att bedömningarna av asylärenden inte är enhetliga inom myndigheten som helhet. Men det är viktigt att påpeka att vi inte kan ta hänsyn till alla faktorer som kan påverka resultatet. En del av skillnaderna kan därför ha rimliga förklaringar eller vara inom det bedömningsutrymme som lagstiftningen ger. För att göra en sådan bedömning behöver den kvantitativa analysen kompletteras med en större kvalitativ granskning av ärenden. Vi har inte haft möjlighet att göra en sådan inom ramen för det här uppdraget.⁵

2.2.1 Det finns skillnader när det gäller bifall och avslag mellan regionerna

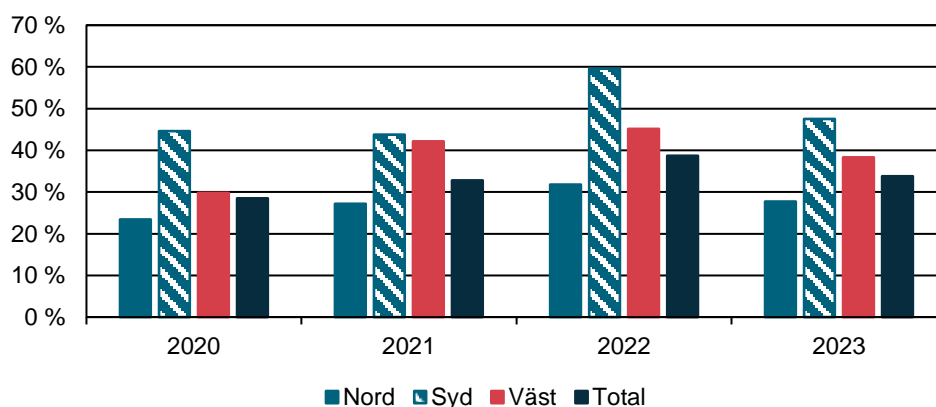
Vi har analyserat hur vanligt det är att en sökande får bifall respektive avslag och jämfört utfallet mellan regioner. I analysen har vi tagit med alla beslut i förstagångsansökningar som har lett till bifall eller avslag under 2020–2023 och som har handlagts av en asylprövningsenhet. Totalt rör det sig om 45 000 beslut. Beslut enligt massflyktsdirektivet ingår inte i analysen.

År 2023 beviljade Migrationsverket 34 procent av asylansökningarna.⁶ Men av figur 1 framgår att det fanns tydliga variationer mellan regionerna, från 28 procent i region Nord till 48 procent i region Syd. Mönstret är detsamma för alla åren. Region Nord har lägst andel bifall, region Väst näst lägst och region Syd har högst andel bifall. Under perioden handlade region Nord cirka 57 procent av det totala antalet förstagångsärenden medan region Väst och region Syd handlade 30 respektive 14 procent av ärendena.

⁵ I bilaga 2 redogör vi för varför vi inte har gjort någon ärendegenomgång.

⁶ Vi har exkluderat ansökningar där beslutet är avskrivning, avvisning eller administrativt avslut från analysen.

Figur 1. Andel bifall på asylansökningar totalt och per region 2020–2023.



Skillnaderna mellan regionerna kan ses som tecken på att enhetligheten i Migrationsverkets bedömningar av asylärenden brister. Migrationsverket har tidigare tolkat sådana utfall just på det sättet.⁷

Men även om andelen bifall och avslag varierar mellan regionerna så betyder det inte nödvändigtvis att bedömningarna av asylärenden skiljer sig åt eftersom variationen kan beror på andra faktorer, till exempel asylskäl.⁸ De personer som söker skydd skiljer sig även åt på andra sätt. De kan exempelvis skilja sig åt när det gäller ålder, kön eller vilket medborgarskap de har. Om en region har många ansökningar från ett land som bedöms vara säkert och en annan region har många ärenden från ett land med ett allvarligt säkerhetsläge, så bör andelen bifall och andelen avslag skilja sig åt mellan regionerna.

Vi har därför undersökt om variationerna mellan regionerna finns kvar när vi tar hänsyn till individspecifika faktorer som den sökandes medborgarskap, kön och ålder, samt vilket år Migrationsverket fattade sitt beslut. Vi har även kontrollerat för skillnader mellan enheter genom att ta hänsyn till andelen nya handläggare per enhet.⁹ Den logistiska regressionsmodell vi använt mäter detta genom att uppskatta effekten av olika faktorer på oddset att en ansökan om asyl får bifall i stället för avslag. Oddset anger hur troligt ett utfall är jämfört med ett annat utfall. I tabell 1 visar vi detta som oddskvoter. En oddskvot som är större än 1 pekar på större sannolikhet att få bifall än avslag på asylansökan, medan en oddskvot som är mindre än 1 pekar på lägre sannolikhet att få bifall än avslag.

⁷ Migrationsverket (2019). *Kartläggning av stöd och behov i ärenden där religion åberopas som skyddsskäl*, s. 4–5.

⁸ I registerdata finns det inte uppgifter om skäl för asylansökan.

⁹ Vi har inte heller uppgifter om bakgrundsfaktorer såsom kön och utbildningsnivå för handläggare och beslutsfattare. I bilaga 3 redogör vi mer detaljerat för hur vi har gjort analysen och alla parameterskattningar från regressionsmodellen.

Tabell 1. Uppskattad effekt på oddset att Migrationsverket bifaller ansökan om asyl (i stället för att avslå ansökan), beslut i förstagsärenden 2020–2023.

Beslut	Alla medborgarskap	Afghanistan	Syrien	Irak	Iran
Referensgrupp = avslag					
Region					
Referensgrupp = Region Nord					
Region Syd	1,40***	0,84	1,16	0,98	1,69***
Region Väst	0,85***	0,47***	0,65***	0,94	0,45***
Antal beslut	45 009	4 511	4 384	3 609	2 680

Anmärkning: Signifikansnivå: ***1 procent. I regressionen har vi även tagit hänsyn till den asylsökandes medborgarskap, kön och ålder, samt beslutsår och andel nya handläggare per enhet (se tabell B4 i bilaga 3 för fullständiga parameterskattningar). I första resultatkolonnen "Alla medborgarskap" är koefficienten för region Syd 1,40. Den ska tolkas så att oddset att få bifall på ansökan om asyl i stället för avslag i region Syd är $1,40 - 1 = 0,40 = 40$ procent. Oddset är därmed 40 procent högre än för referensgruppen (region Nord). Koefficienten för region Väst är 0,85. Den ska tolkas så att oddset att få bifall på ansökan om asyl i stället för avslag i region Väst är $1 - 0,85 = 0,15 = 15$ procent. Oddset är därmed 15 procent lägre än för referensgruppen (region Nord).

Analysen visar att skillnaderna mellan regionerna finns kvar även när vi har tagit hänsyn till bakgrundsfaktorerna, inklusive vilket medborgarskap den sökande har. Om vi jämför region Syd och region Nord så är oddset att få bifall på en ansökan om asyl i stället för avslag 40 procent högre i region Syd.¹⁰ Det innebär alltså att när vi har tagit hänsyn till ålder, kön, beslutsår, medborgarskap och andel nya handläggare per enhet så är det mer troligt att få bifall på en ansökan i region Syd än i region Nord. För region Väst är det tvärtom. Där visar analysen att oddset att få bifall i stället för avslag är 15 procent lägre jämfört med i region Nord.

Resultaten från regressionsanalysen för region Väst i tabell 1 skiljer sig åt jämfört med den beskrivande statistiken i figur 1, där region Väst har högre andel bifall än region Nord.

För att försöka förstå varför resultaten skiljer sig åt har vi gjort en analys där vi introducerar en bakgrundsfaktor åt gången, utöver region. Vi börjar med kön, och fortsätter med andel nya handläggare per enhet, ålder på den sökande, beslutsår och avslutar med medborgarskap. Analysen visar då att skillnaden i resultat beror på att många personer från länder där det är mer troligt att få bifall på en asylansökan ansöker om asyl i region Väst. När vi tar hänsyn till detta är det i stället *mindre* troligt att få bifall i stället för avslag i region Väst än i region Nord. Resultatet från regressionsanalysen finns i tabell B6 i Bilaga 3.

¹⁰ Se anmärkning i tabell 1 för tolkning av oddset.

Beroende på från vilket land den sökande kommer kan faktorer som ålder och kön ha olika betydelser när rätten till asyl bedöms. Vi har därför delat upp datasetet i flera mindre dataset baserat på medborgarskap för de länder flest asylsökande kommer ifrån: Afghanistan, Syrien, Irak och Iran. Vi har sedan gjort separata analyser för respektive land.

Analysen visar då inte på lika stora skillnader mellan regionerna. När det gäller Afghanistan, Syrien och Irak ser vi inga signifikanta skillnader i sannolikheten att få bifall på en ansökan i stället för avslag mellan region Syd och region Nord. Men när det gäller Iran finns det fortfarande skillnader. Där är oddset att få bifall i stället för avslag högre i region Syd än i region Nord.

Skillnaderna mellan regionerna finns kvar mellan region Väst och region Nord i de separata analyserna för dem med medborgarskap i Afghanistan, Syrien och Iran. Där är oddset att få bifall fortfarande lägre i region Väst än i region Nord. När det gäller Irak ser vi inga signifikanta skillnader.

2.2.2 Hur ofta domstolen ändrar ett beslut eller skickar tillbaka ett ärende skiljer sig åt mellan regionerna

Nästan alla asylansökningar som Migrationsverket avslår överklagas till domstol. När migrationsdomstolen tar upp en överklagan kan domstolen ändra myndighetens beslut, skicka tillbaka (återförvisa) ärendet till Migrationsverket för ny prövning eller avslå överklagan. Hur domstolen beslutar säger därför något om den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets ärendehandläggning och beslut. Men utfallet i domstol kan också säga något om hur pass enhetliga Migrationsverkets regioner är när de bedömer asylärenden.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att det kan finnas flera skäl till att en domstol ändrar Migrationsverkets beslut i ärendet samt att vi inte helt kan utesluta att en del av skillnaderna mellan regionerna kan bero på att migrationsdomstolarna handlägger och bedömer målen på olika sätt. Det finns fyra migrationsdomstolar och olika domstolar hanterar olika regioners beslut.

När det gäller förstagsärenden under perioden 2020–2023 gjorde domstolarna samma bedömning som Migrationsverket i nära nio fall av tio (88 procent). I drygt 6 procent av ärendena ändrade domstolen myndighetens beslut och i knappt 6 procent av ärendena skickade de tillbaka det till Migrationsverket (tabell 2).

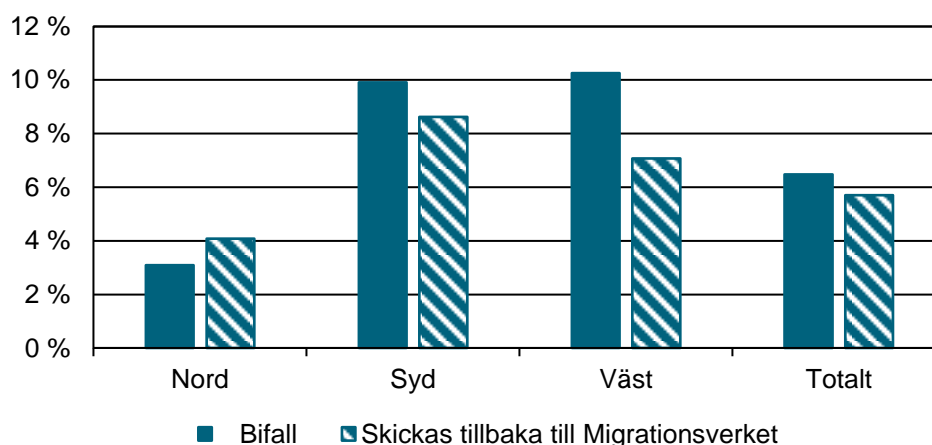
Tabell 2. Utfall i migrationsdomstol på överklagade beslut om asyl, förstagångsärenden, 2020–2023.

Utfall migrationsdomstol	2020	2021	2022	2023	2020–2023
Avslag	89 %	86 %	86 %	90 %	88 %
Bifall	7 %	7 %	6 %	5 %	6 %
Åter till Migrationsverket	5 %	7 %	8 %	5 %	6 %

Anmärkning: Uppgifterna i tabellen för 2021–2023 är samma som i Migrationsverkets årsredovisning för 2023, se figur 13.1 s. 91.

Precis som för Migrationsverkets beslut i förstagångsärenden finns det tydliga variationer mellan regioner när det gäller domstolarnas beslut. Det är vanligare att domstolarna ändrar eller skickar tillbaka beslut fattade i region Syd och region Väst än beslut fattade i region Nord (figur 2). När det gäller ärenden beslutade i region Nord fattade domstolen samma beslut som Migrationsverket i 93 procent av de överklagade besluten. För region Syd och region Väst var motsvarande siffror 81 procent respektive 83 procent.

Figur 2. Andel ärenden som migrationsdomstol ändrar till bifall respektive skickar tillbaka till Migrationsverket.



Vi har undersökt om skillnaderna mellan regionerna finns kvar även när vi tar hänsyn till olika bakgrundsfaktorer. I denna del av analysen har vi använt oss av en multinominal regressionsmodell som jämför risken för att få avslag med risken för att få bifall respektive risken att ärendet skickas tillbaka till Migrationsverket för ny prövning. Vi har tagit hänsyn till samma bakgrundsfaktorer som i analysen av bifall och avslag: kön, medborgarskap, åldersgrupp, vilket år beslutet fattades och andel nya handläggare per asylprövningsenhet. Men i denna analys tar vi även hänsyn till andelen avslag per enhet (för asylbeslut). Vi gör det för att ta hänsyn till att ju fler avslag en enhet har desto fler ärenden kan överklagas till domstol.¹¹

¹¹ I bilaga 3 redogör vi för alla parameterskattningar från regressionsmodellen.

I tabell 3 redovisar vi den relativa risken, den så kallade riskkvoten, vilken talar om hur troligt ett utfall är jämfört med ett annat utfall. Om riskkvoten är större än 1 är det mer troligt att domstolen ändrar Migrationsverkets beslut till bifall respektive skickar tillbaka det till Migrationsverket för ny prövning (i stället för att beslutet fortfarande är avslag). Om riskkvoten är mindre än 1 är det mindre sannolikt att domstolen ändrar Migrationsverkets beslut till bifall respektive skickar tillbaka det för ny prövning (i stället för att beslutet fortfarande är avslag). I analysen har vi tagit med alla domstolsbeslut under perioden 2020–2023 där ett förstagsansökande handlagt av en asylprövningsenhet har överklagats. Totalt rör det sig om drygt 37 200 beslut.

Tabell 3. Uppskattad relativ risk att domstolen ändrar beslut till bifall eller återförvisar ärendet till Migrationsverket (i stället för avslag) för åren 2020–2023.

Utfall i domstol	Alla	Afghanistan	Syrien	Irak	Iran
Referensgrupp = Avslag	medborgarskap				
Bifall					
Referensgrupp: region Nord					
Region Syd	3,04***	4,54***	2,92**	1,61	4,00***
Region Väst	2,22***	4,40***	3,03***	2,01***	2,87***
Tillbaka till Migrationsverket					
Referensgrupp: region Nord					
Region Syd	2,05***	3,05***	2,52	1,79**	1,08
Region Väst	1,57***	1,17	2,57***	1,80***	1,09
Antal beslut	35 146	2 949	991	3 783	2 531

Anmärkning: Signifikansnivåer: ** 5 procent, *** 1 procent. I regressionen har vi även tagit hänsyn till den asylsökandes medborgarskap, kön och ålder, samt beslutsår, andel avslag och andel nya handläggare per enhet (se tabell B10 i bilaga 3 för fullständiga parameterskattningar). Det saknas uppgifter för anställningstid för handläggare för en enhet, vilket gör att antal beslut i regressionen där variabeln andel nya handläggare är inkluderad blir något färre än det totala antalet beslut.

Analysen visar att det finns tydliga skillnader mellan regionerna när det gäller hur sannolikt det är att domstolen ändrar Migrationsverkets beslut även när vi tar hänsyn till olika bakgrundsfaktorer. Det är mer sannolikt att domstolen ändrar ett beslut till bifall (i stället för att det fortfarande är avslag) för ärenden som är fattade i region Syd eller region Väst jämfört med ärenden som är fattade i region Nord. Det är också mer sannolikt att domstolen skickar tillbaka ärendet (i stället för att det fortfarande är avslag) till Migrationsverket när det gäller beslut som är fattade i region Syd och region Väst, jämfört med beslut som är fattade i region Nord.

Vi ser samma mönster i de separata analyserna baserat på medborgarskap. Analyserna visar att det är större sannolikhet att domstolen ändrar beslutet till bifall när det gäller ärenden som har handlagts i region Syd och där den asylsökande är medborgare i Afghanistan, Syrien eller Irak, jämfört med beslut som är fattade i

region Nord. På samma sätt är det större sannolikhet att domstolen ändrar beslutet till bifall när det gäller ärenden som har handlagts i region Väst, jämfört med beslut som är fattade i region Nord. Det gäller för alla fyra separata regressionerna baserat på medborgarskap. När det gäller ärenden som blir tillbakaskickade till Migrationsverket för ny prövning är det även mer sannolikt att domstolen skickar tillbaka ärenden i region Syd och region Väst (i stället för att det fortfarande är avslag), jämfört med beslut fattade i region Nord.

2.3 Svag tillit till myndighetens förmåga att upprätthålla enhetlighet över landet

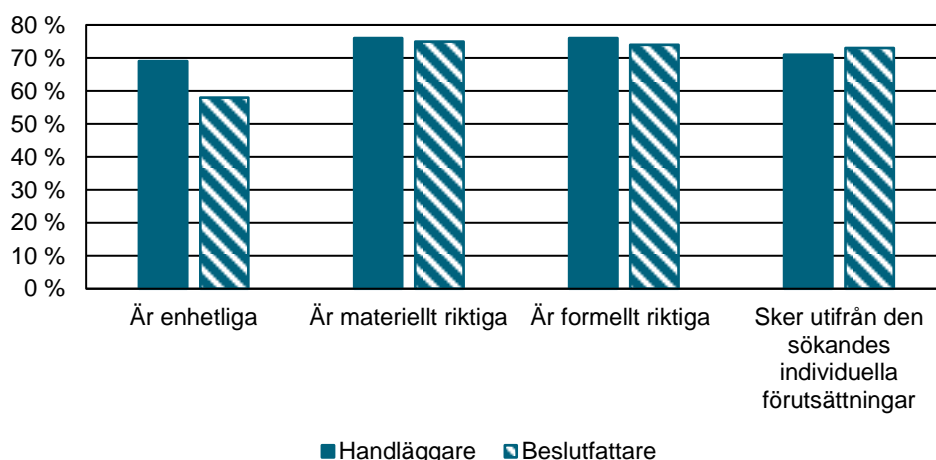
Handläggare och beslutsfattare är de två personalgrupper som direkt arbetar med att bedöma asylärenden. I och med att ansvaret för den rättsliga kvaliteten i praktiken är delegerat till den operativa verksamheten så är det främst beslutsfattarna som har en övergripande bild av den rättsliga kvaliteten på enhetsnivå.

2.3.1 Handläggare och beslutsfattare är mer positiva till den egna enhetens arbete med rättslig kvalitet än med myndighetens arbete som helhet

Enligt vår enkät har handläggarna och beslutsfattarna över lag en mer positiv bild av den egna enhetens arbete med den rättsliga kvaliteten än de har av myndighetens arbete med rättslig kvalitet som helhet.¹² Av de som svarat på enkäten anser 69 procent av handläggarna och 58 procent av beslutsfattarna att den egna enhetens utredningar och beslut i hög eller mycket hög utsträckning är enhetliga. Ungefär tre av fyra handläggare och beslutsfattare anser även att den egna enhetens utredningar och beslut är materiellt och formellt riktiga samt att utredningarna och besluten tagit hänsyn till den sökandes individuella förutsättningar.

¹² Samtliga handläggare och beslutsfattare som arbetar i grundprövningen av asylärenden har fått möjlighet att svara på enkäterna. Svarsfrekvensen för handläggarenkäten är 46 procent. För beslutsfattarenkäten är svarsfrekvensen 68 procent. Enkätresultaten finns i Statskontorets akt för regeringsuppdraget, diarienummer 2023/188–15.

Figur 3. Andel handläggare och beslutsfattare som anser att den egna enhetens utredningar och beslut i hög- eller mycket hög utsträckning är enhetliga, materiellt och formellt riktiga och sker utifrån den sökandes individuella förutsättningar.

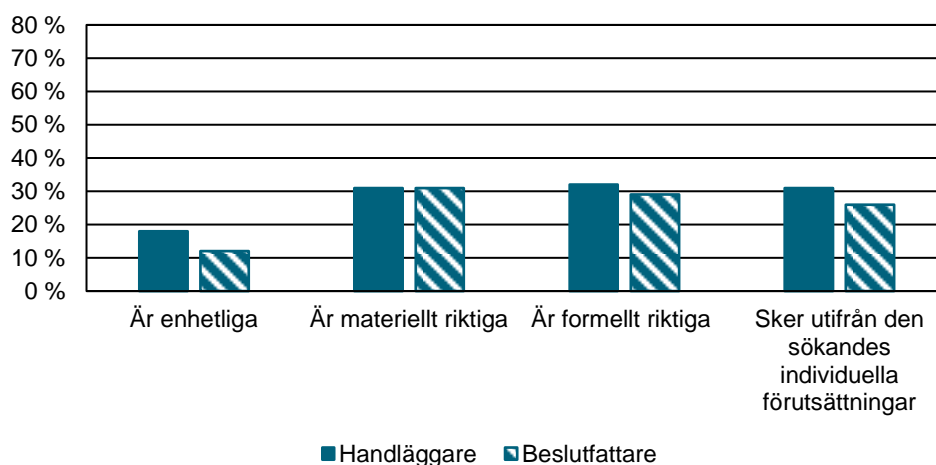


Anmärkning: Enkätfrågan lyder: "I vilken utsträckning bedömer du att din enhets utredningar och beslut i asylärenden är enhetliga, materiellt riktiga, formellt riktiga samt sker utifrån den sökandes individuella förutsättningar?". Staplarna motsvarar andel handläggare och beslutsfattare som har angett svarsalternativ 4 eller 5 på en femgradig skala där svarsalternativ 1 motsvarade "mycket låg utsträckning" och svarsalternativ 5 "mycket hög utsträckning".

Sett över hela myndighetens verksamhet är både handläggare och beslutsfattare mer kritiska till den rättsliga kvaliteten. Bara 18 procent av handläggarna och 12 procent av beslutsfattarna bedömer att Migrationsverkets utredningar och beslut i hög eller mycket hög utsträckning är enhetliga. Ungefär var tredje handläggare och beslutsfattare anser att utredningarna och besluten på nationell nivå i hög eller mycket hög utsträckning är materiellt och formellt riktiga samt har tagit hänsyn till den sökandes individuella förutsättningar.

Handläggarnas och beslutsfattarnas bedömningar av den nationella nivån bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom 29 procent av handläggarna och 25 procent av beslutsfattare har svarat vet ej på frågan. Men även om det är många som känt sig osäkra på svaret på frågan så visar enkäten tydligt att tilliten till den egna enhetens förmåga att upprätthålla hög rättslig kvalitet är högre än tilliten till myndighetens samlade förmåga att upprätthålla en hög rättslig kvalitet inom asylprövningen. På enhetsnivå är det 11 procent av handläggarna respektive 6 procent av beslutsfattarna som svarat vet ej på frågan.

Figur 4. Andel handläggare och beslutsfattare som anser att Migrationsverkets utredningar och beslut i hög- eller mycket hög utsträckning är enhetliga, materiellt och formellt riktiga samt sker utifrån den sökandes individuella förutsättningar.



Anmärkning: Enkätfrågan lyder: "I vilken utsträckning bedömer du att Migrationsverkets utredningar och beslut i asylärenden är enhetliga, materiellt riktiga, formellt riktiga samt sker utifrån den sökandes individuella förutsättningar?". Staplarna motsvarar den andel handläggare och beslutsfattare som har angett svarsalternativ 4 eller 5 på en femgradig skala där svarsalternativ 1 motsvarade "mycket låg utsträckning" och svarsalternativ 5 "mycket hög utsträckning".

Omfördelade ärenden kan visa att arbetssätt och bedömningar kan skiljas sig åt inom myndigheten

Att de som svarat på enkäten inte helt litar på myndighetens förmåga att upprätthålla enhetligheten inom myndigheten som helhet jämfört med deras egen enhet kan delvis bero på att handläggare och beslutsfattare blir uppmärksammade på hur andra enheter arbetar och bedömer asylärenden när ärenden av olika anledningar fördelas om inom myndigheten. I våra intervjuer har handläggare och beslutsfattare berättat att de sett att enheter inom andra regioner har andra arbetssätt eller gör andra bedömningar trots att de utgår från samma lagstiftning och samma interna styrning. Handläggare har också berättat om exempel där de tagit över ärenden och senare landat i en annan bedömning än den ursprungliga.

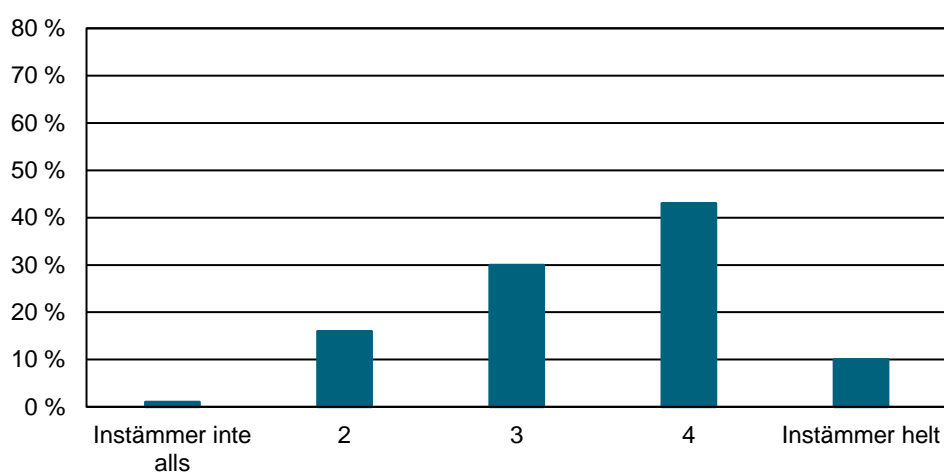
Till viss del kan sådana skillnader i bedömningar bero på det bedömningsutrymme som handläggarna och beslutsfattarna har inom ramen för lagstiftningen. Men de kan också bero på skillnader i arbetssätt eller på att det har utvecklats en lokal praxis.

2.3.2 Bara varannan handläggare anser att beslutsfattarna är enhetliga i sina bedömningar

Våra intervjuer visar att enheterna har organiserat samarbetet mellan handläggare och beslutsfattare på olika sätt. Vissa enheter låter handläggarna välja beslutsfattare fritt. Skälet för att göra detta är att handläggarna ska kunna välja de beslutsfattare som de uppfattar har hög kompetens i en viss typ av ärenden. Andra enheter styr denna matchning hårdare. Ett skäl för att göra det är att förhindra att handläggare väljer beslutsfattare som de uppfattar som mindre krävande.

Flera handläggare vi intervjuat menar att beslutsfattarna inte är helt enhetliga i sina bedömningar, och att det kan finnas en tendens hos vissa handläggare att välja beslutsfattare utifrån vilket beslut handläggaren själv lutar åt i ett visst ärende. Detta skulle kunna peka på att vissa beslutsfattare är mer benägna att fatta beslut om avslag eller om bifall än andra. Även vår enkät visar att handläggarna har en uppfattning om att beslutsfattarna inte är helt enhetliga i sina bedömningar. I enkäten instämmer bara 53 procent av handläggarna i påståendet att beslutsfattarna är enhetliga i sina bedömningar. Nästan var femte handläggare, 17 procent, menar att de beslutsfattare som de föredrar ärenden inför inte är enhetliga i sina bedömningar i likvärdiga ärenden.

Figur 5. Handläggarnas bedömning av i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att de beslutsfattare som de föredrar ärenden inför är enhetliga i sina bedömningar.



Anmärkning: Enkätfrågan lyder: "I vilken utsträckning instämmer du i påståendet att de beslutsfattare som du arbetar med/föredrar ärenden inför är enhetliga i sina bedömningar i liknande ärenden/likvärdiga fall/ärenden?".

2.3.3 Många vill ha mer samverkan för att enhetligheten ska bli bättre

I våra intervjuer påpekar flera handläggare och beslutsfattare att en viktig förutsättning för att myndighetens bedömningar ska vara enhetliga är att handläggare och beslutsfattare möts och för en dialog om bedömningar i asylärenden. Flera handläggare säger att det behövs både mer och bättre kommunikation och samverkan såväl över enhetsgränserna som över regiongränserna för att myndighetens bedömningar ska bli mer enhetliga.

Dessa uppfattningar ser vi även i fritextsvaren i våra enkäter. En beslutsfattare beskriver till exempel att enheterna är som små öar som dels skulle behöva mötas mer sinsemellan, dels samarbeta mer med andra delar av organisationen, som med förvaltningsprocessenheten, rättsavdelningen och enheten för migrationsanalys, för att öka enhetligheten i bedömningarna.

Som Migrationsverket har organiserat sin verksamhet i dag så finns stöd för enhetliga bedömningar bland annat i form av rättsliga ställningstaganden och prövningsstödsstrukturen. Men det saknas mötesplatser för samverkan av det slag som handläggarna och beslutsfattarna vill ha. Det vill säga en mötesplats där det snabbt går att peka ut brister och där det finns bra förutsättningar för att sprida kunskaper och information över enhets- och regiongränserna. Prövningsstödet och funktionen för särskilt svåra ärenden vid rättsavdelningen (se kapitel 4) fyller en viss funktion för att hantera ärenden där enheterna behöver stöd i sina bedömningar. Men det är inte den typ av samverkan som handläggare och beslutsfattare efterfrågar.

2.4 Flera externa organisationer har granskat rättssäkerheten och enhetligheten i Migrationsverkets handläggning

Flera organisationer som är aktiva inom migrationsområdet har granskat rättssäkerheten och enhetligheten i Migrationsverkets handläggning av asylärenden. I detta avsnitt sammanfattar vi slutsatserna av de rapporter som dessa organisationer har tagit fram.

2.4.1 Migrationsverkets prövning av konvertitärenden har kritiserats av externa organisationer

Migrationsverket har fått ta emot kritik för hur myndigheten handlägger och prövar asylärenden där religion åberopas som asylskäl, inklusive konversion och ateism. Kritiken bottnar bland annat i en uppfattning om att det saknas en lämplig metod och vägledning för hur en utredning av genuin konversion ska gå till, att asylutredningarna har fel fokus, att handläggarna inte tar hänsyn till individuella förutsättningar och att myndigheten inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till skriftlig bevisning.

År 2019 publicerade nätverket Rätt till tro, som är ett samarbete mellan ett antal kristna samfund, en rapport de skrivit tillsammans med Skandinaviska Människorättsadvokaterna.¹³ I rapporten analyserade författarna hur Migrationsverket hanterat kristna konvertiters asylprocesser, och fann vad de ansåg var stora brister i rättssäkerheten i Migrationsverkets prövningar.¹⁴

¹³ Skandinaviska Människorättsadvokaterna är en advokatbyrå specialiserad på mänskliga rättigheter.

¹⁴ Nätverket #rättilltro och Människorättsadvokaterna (2019). *Konvertitutredningen. Rapport om Migrationsverkets hantering av konvertiters asylprocess.*

I april 2021 presenterade de en uppföljande utredning, som drog slutsatsen att Migrationsverkets prövningar både blivit bättre och sämre sedan den första rapporten släpptes 2019.¹⁵ Författarna till rapporten är bland annat kritiska till vad de menar är Migrationsverkets ensidiga betoning på den muntliga utredningen, och ifrågasätter om den överensstämmer med UNHCR:s riktlinjer och om Migrationsverket lever upp till de riktlinjer som säger att utredarna (handläggarna) ska ha relevant kunskap och förhålla sig objektivt. Samtidigt som de ser positivt på att Migrationsverket inte ställer lika höga krav på att den sökande ska ha viss kunskap om den religion och tro som man konverterat till som tidigare, så är de kritiska till det som de menar är Migrationsverkets stora betoning på känslomässiga resonemang kring den sökandes konversionsprocess.

Sammanfattningsvis anser nätverket Rätt till tro och Människorättsadvokaterna att Konvertitutredningen och den uppföljande rapporten visar att Migrationsverkets rättsprocesser ofta är godtyckliga och i strid med internationell rätt och mänskliga rättigheter.

Mot bakgrund av detta har Människorättsadvokaterna lämnat in över 50 klagomål till FN:s kommitté mot tortyr, som rör asylsökande som bland annat har åberopat konversion som skyddsskäl. I drygt trettio procent av fallen har utvisningar stoppats intermistiskt av kommittén, och i fyra fall har Sverige fällts för brott mot konventionen mot tortyr för att ha utvisat kristna konvertiter.¹⁶ Men i de flesta fallen har utvisningen preskriberats innan det har hunnit fattas något beslut, och vid en ny prövning i Sverige har svenska myndigheter i de flesta fallen beviljat den eller de klagande skydd.¹⁷

¹⁵ Nätverket #rättilltro och Människorättsadvokaterna (2024). *Konvertitutredningen och dess följdverkningar*.

¹⁶ Se besluten *A.A. v. Sweden, Communication No. 918/2019, O.R. v. Sweden, Communication No. 1016/2020, N.R. v. Sweden, Communication No. 1047/2021 samt A.A.S. et al v Sweden, Communication No. 937/2019*.

¹⁷ Faktagranskning (2024). Människorättsadvokaterna 2024-08-14.

2.4.2 RFSL och RFSL Ungdom har kritiserat Migrationsverkets bedömningar av hbtqi-ärenden

RFSL och RFSL Ungdom har oberoende av varandra gjort ett antal rättsliga granskningar av Migrationsverkets utredningar och bedömningar av hbtqi-asylärenden.¹⁸ Granskningarna utreder delvis olika aspekter av Migrationsverkets prövning av hbtqi-ärenden, men landar båda i slutsatsen att myndighetens utredningar och bedömningar i dessa ärenden varken är rättssäkra eller enhetliga.

I Migrationsverkets handbok för prövningsprocessen finns ett antal kriterier som handläggarna kan använda för att bedöma hur tillförlitlig en sökandes muntliga utsaga är. Exempel på sådana kriterier är att asylberättelsen är detaljrik, sammanhängande och innehållsrik. Men i handboken problematiserar Migrationsverket också användningen av dessa kriterier, och det framgår att kriterierna var och en för sig inte är tillräckliga för att en muntlig utsaga ska bedömas som tillförlitlig.¹⁹ Det framgår också av ett av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande att sexualitet och frågor om könsidentitet är tabubelagt och förknippat med stigma i många kulturer, vilket kan göra att sökande kan ha svårt att prata om sådana asylskäl på ett detaljerat sätt.²⁰ Även i förarbetena till utlänningslagen betonas att handläggarna måste bedriva utredningarna i dessa ärenden med hänsyn till att det kan vara svårt för sökanden att berätta om sina upplevelser, inte minst när det ska ske inför en myndighetsperson.²¹

Trots detta framgår det av RFSL:s granskningar från 2020 och 2023 att Migrationsverket i sina tillförlitlighetsbedömningar ställer uttryckliga krav bland annat på att den sökande ska kunna redogöra detaljerat för inre känslor, vilket alltså saknar stöd i myndighetens egna stöd för att bedöma hur tillförlitlig en sökandes asylberättelse är.²² En annan slutsats från RFSL Ungdoms granskning är att de kriterier som används för att bedöma tillförlitlighet när det kommer till inre känslprocesser inte är anpassade till detta.

¹⁸ RFSL (2020). *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden*, RFSL (2023). *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden – en uppföljning av rättsutredningen*, RFSL Ungdom (2020). *Jag vill vara fri* och RFSL Ungdom (2024). *Om rättssäkerheten i hbtqi-personers asylärenden*.

¹⁹ Migrationsverket (2021). *Handbok för processområde Asyl – Prövningsprocessen*, s. 394.

²⁰ Migrationsverket (2021). *Utredning och prövning av den framåtsyftande risken för personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck*, s. 5.

²¹ Regeringens proposition 2005/06:6 *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning*, s. 29.

²² RFSL (2020). *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden* och RFSL (2023). *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden – en uppföljning av rättsutredningen*.

RFSL:s rättsutredningar visar även att Migrationsverket i hbtqi-asylärenden inte gör en framåtsyftande bedömning av vilket skyddsbehov den sökande har på grund av hans verkliga eller tillskrivna sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck. I stället utreder, prövar och bedömer Migrationsverket om den sökande har vissa specifika livserfarenheter och förmågor, som att ha genomgått en inre process fram till insikt, oavsett om sökanden har denna erfarenhet eller inte. Den sökande ska också kunna beskriva dessa erfarenheter på ett tillräckligt detaljerat sätt. RFSL menar att Migrationsverkets krav på vilka erfarenheter och förmågor asylsökanden ska ha för att göra sina hbtqi-skäl tillförlitliga, är baserade på ett västerländskt synsätt enligt vilket kön, sexualitet, könsuttryck och även en intersexvariation är en identitet, bestående uteslutande av inre processer, känslor och tankar. RFSL:s rättsutredningar visar också att kraven som Migrationsverket ställer strider mot svensk och internationell rätt.²³

I en uppföljande rättsutredning från 2023 konstaterar RFSL att de problem med rättssäkerhet och enhetlighet som rättsutredningen från 2020 visade fortfarande finns kvar. Exempel på slutsatser från denna uppföljning är att Migrationsverket fortfarande systematiskt tillämpar stereotypa antaganden i hbtqi-asylärenden och att Migrationsverket fortfarande tillämpar ett strikt krav på att den asylsökande ska ha gått igenom en inre process fram till insikt med djupa känslor och reflektioner.²⁴

Andra externa organisationer, som Asylrättscentrum och UNHCR, har i intervjuer kritiserat vad de tycker är en skillnad mellan vad som står i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande och hur handläggarna och beslutsfattarna i praktiken följer detta. Ett exempel på det är synen på den så kallade DSSH-modellen och hur Migrationsverket har kommit att använda sig av den i sina utredningar och beslut.

Modellen lanserades 2012 som en reaktion på att allt för stort fokus i bedömningarna av tillförlitlighet i hbtqi-ärenden hade legat på praktisk erfarenhet. I stället ville modellen flytta fokus till den sökandes inre känslor, upplevelser och identitet. Av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande framgår till exempel att en bedömning av trovärdighet måste göras på ett individuellt och hänsynsfullt sätt, genom att undersöka omständigheter om sökandens personliga uppfattning, känslor och upplevelser av olikhet, stigma och skam mer än fokus på sexuella aktiviteter. Samtidigt betonas det i ställningstagandet att upplevelser och känslor är högst personliga och att det inte finns några rätta eller felaktiga svar på frågor som rör sexuell läggning eller identitet.

²³ 2014 slog EU-domstolen fast att en tillämpning av uteslutande stereotypa föreställningar för att dra slutsatsen att en asylsökande inte är trovärdig om sina hbtqi-asylskäl, strider mot EU-rätten och rätten till en individuell bedömning (EU-domstolens dom den 2 december 2014 i de förenade målen C148/2013-C150/13 s. 62).

²⁴ RFSL (2023). *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden – en uppföljning av rättsutredningen*.

Modellen, som är tänkt att fungera som ett stöd för handläggarna i bedömningen av hbtqi-ärenden, har dock i någon mån kommit att användas som en checklista med utgångspunkt i att alla hbtqi-personer skulle ha samma relation till modellens olika teman – olikhet, stigma, skam och skada. Våra intervjuer med medarbetare på Migrationsverket bekräftar bilden av att DSSH-modellen i viss utsträckning har kommit att användas som en checklista snarare än som ett stöd i bedömningen av hbtqi-ärenden, och dessa medarbetare menar att bristen på tid och bristen på erfarenhet av att handlägga hbtqi-ärenden gör att handläggare använder modellen på ett annat sätt än vad som är avsett.

2.4.3 Forskarstudie undersöker rättssäkerheten i asylprövningen för hbtqi-personer

Vid Uppsala universitet bedrivs ett forskningsprojekt som undersöker om prövningen av asylsökande som åberopar sexuell läggning och könsidentitet som asylskäl är konsekvent. Bakgrunden till studien, som sträcker sig mellan 2021–2025, är att det i dag saknas tillräcklig kunskap om bedömningar av asylsökandes trovärdighet när det gäller hans sexuella läggning och identitet. I projektet analyserar forskarna ett slumpmässigt urval av asylbeslut för att på så vis kunna studera hur sannolikt det är att en person blir beviljad asyl beroende på vilket asylskäl hen anger.

I studien har forskarna gjort ett slumpmässigt urval av förstagångsasylärenden från 2020. Urvalet omfattar 3 600 ärenden, varav 257 ärenden gäller asylsökande som anfört hbtqi-grupptillhörighet som åtminstone en grund för sin ansökan. I studien har forskarna kodat asylbesluten dels utifrån individspecifika faktorer, dels utifrån andra variabler som tidigare forskning visat skulle kunna påverka sannolikheten att bli beviljad asyl. Modellen tar till exempel hänsyn till negativa och positiva känslor i samband med när den sökande upptäckte sin sexuella läggning, om den sökande har angivit hbtqi-grupptillhörighet som asylskäl sent i processen, om den sökande har lämnat in skriftlig bevisning och om den sökande varit engagerad i en hbtqi-organisation.

Studien visar tydligt att Migrationsverket i hög utsträckning tar hänsyn till den sökandes känslor i sitt beslutsunderlag. Om den sökande uttryckt negativa känslor som skam och stigma i förhållande till att hen upptäckte sin sexuella läggning så är det större sannolikhet att den sökande får bifall på sin asylansökan. Om den sökande uttrycker positiva känslor till att hen upptäckte sin sexuella läggning så är det mindre sannolikhet att den sökande får bifall i asylärendet. Studien visar även att det är högre sannolikhet för bifall om den sökande tillhör en hbtqi-organisation.²⁵ Men till skillnad från vad tidigare kvalitativa studier visat, så kan studien inte bekräfta att det spelar roll för utfallet i ärendet när i tiden den sökande har angivit hbtqi-grupptillhörighet som asylskäl.

²⁵ Artikeln är inskickad till International Migration Review.

2.5 Migrationsverkets uppföljning visar att den rättsliga kvaliteten brister men inte på ett systematiskt sätt

Migrationsverket följer upp den rättsliga kvaliteten i myndighetens handläggning genom att analysera utfall i domstol och granskningar av JO och JK, samt genom att göra tematiska kvalitetsuppföljningar och enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar. Enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar används i dag inte inom asylprövningen utan där görs enbart tematiska kvalitetsuppföljningar.

2.5.1 Få överklagade ärenden ändras av migrationsdomstolarna

Migrationsverkets baserar till stor del sin bedömning av den rättsliga kvaliteten i ärendehandläggningen på en kvantitativ uppföljning av hur ofta myndighetens beslut i asylärenden ändras av en migrationsdomstol (tabell 4).²⁶ Migrationsverket är över lag nöjd med nivån, som i regel varierar mellan 5–8 procent. Under 2020-talet har andelen ändrade beslut gått ned något. Migrationsverket bedömer att resultaten visar att myndigheten i hög grad fattar korrekta beslut och utreder ärenden efter deras individuella beskaffenhet. Den markanta ökningen i andelen ändrade beslut 2018–2019 förklaras med hänvisning till gymnasielagens effekter på tidigare beslutade ärenden.²⁷

Tabell 4. Andel ändrade och återförvisade ärenden i migrationsdomstolarna 2017–2023 för asyl förstagsärenden.

Ändringsbeslutstyp	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Andel bifall i migrationsdomstol	8 %	12 %	17 %	7 %	7 %	6 %	5 %
Andel återförvisade ärenden till Migrationsverket från migrationsdomstol	6 %	7 %	4 %	5 %	7 %	8 %	5 %

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar för åren 2017–2023.

2.5.2 Rättsavdelningen har under lång tid visat att det finns vissa brister inom asylprövningen

Domstolarna prövar bara beslut som går den sökande emot. Det innebär att Migrationsverket främst följer upp avslagsbesluten. Bifallsbesluten följer myndigheterna endast upp genom de tematiska kvalitetsuppföljningar som rättsavdelningen gör. Eftersom dessa uppföljningar oftast bara omfattar några

²⁶ Migrationsverket (2020). *Årsredovisning för 2019*, s. 86, Migrationsverket (2021).

Årsredovisning för 2020, s. 81 och Migrationsverket (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 91.

²⁷ Migrationsverket (2019). *Årsredovisning för 2018*, s. 71 och Migrationsverket (2020).

Årsredovisning för 2019, s. 86.

tiotals ärenden inom ett oftast smalt avgränsat område så går det inte att dra några generella slutsatser utifrån uppföljningen. Under perioden 2017–2023 avgjorde Migrationsverket cirka 200 000 asylärenden (förstagångsärenden). Under samma period gick myndigheten igenom cirka 890 asylärenden i de tematiska kvalitetsuppföljningarna (tabell 5).

Tabell 5. Tematiska kvalitetsuppföljningar redovisade i årsredovisningen 2017–2023.

År	Tema	Antal ärenden
2017	Användning av landinformation	200
	Hbtq-ärenden	190
2018	Verkställighetshinder	112
	Konvertitärenden	28
2019–2021	Inga tematiska kvalitetsuppföljningar redovisades i årsredovisningen	-
2022	Ärenden med risk för könsstympning	42
	Sökande från Kamerun	69
	Identitetsuppdrag vid asylansökan	81
2023	Bifallsbeslut	45
	Bifallsbeslut	50
2023	Risk för könsstympning	42
2023	Sökande från Colombia	28
Totalt antal ärenden		887

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar 2017–2023.

De tematiska uppföljningarna ger kvalitativ information om hur enhetlig och rättssäker handläggningen och bedömningen är, och kan därför visa på sådant som Migrationsverket behöver förstärka eller utveckla. Uppföljningarna har oftast en inriktning som syftar till att följa upp indikationer som rättsavdelningen har fått om problem i handläggningen.

Vi har analyserat Migrationsverkets tematiska kvalitetsuppföljningar inom asylprövningen för åren 2017–2023. Uppföljningarna ger en blandad bild av enhetligheten och rättssäkerheten, men de visar även att det finns intern rättslig styrning som inte alltid följs. En generell iakttagelse är att Migrationsverket i nästan alla uppföljningar hittar ärenden där utfallet antingen blivit felaktigt eller att utredningen brister på ett sådant sätt att utfallet hade kunnat bli ett annat. Ett sådant exempel är den tematiska uppföljningen av bifallsbeslut från 2023, där Migrationsverket fann att i 8 av de 50 granskade ärendena så hade utfallet kunnat bli ett annat om handläggningen och utredningen hade gjorts på ett korrekt sätt.²⁸ På grund av det begränsade urvalet av ärenden gör uppföljningen dock endast anspråk på att redogöra för iakttagelser och mönster i handläggningen på en

²⁸ Migrationsverket (2023). *Tematisk kvalitetsuppföljning av bifallsbeslut i asylärenden*, s. 12.

övergripande nivå. Det resultat som presenteras i rapporten ska således betraktas som indikationer snarare än som säkra resultat.

De tematiska kvalitetsuppföljningarna från 2017 och 2018 visar att det fanns brister i såväl utredningar som bedömningar av asylärenden. Rättsavdelningen bedömde till exempel att en ganska hög andel både av beslut som biföll och som avtog en ansökan i hbtq-ärenden var felaktiga eller kunde ifrågasättas – 39 procent för bifallsbeslut och 21 procent för avslagsbeslut.²⁹ En annan uppföljning visade dels brister i utredningar i hbtqi- och konvertitärenden, dels att handläggningen använde landinformation på ett bra sätt. En mindre uppföljning av konvertitärenden visade på mestadels korrekt utförda utredningar.³⁰

Under 2020–2021 gjorde Migrationsverket inga tematiska kvalitetsuppföljningar som rörde utredningar och bedömningar av asylärenden. Uppföljningarna under 2022 och 2023 visar på brister i handläggningen, utredningar, rättsliga bedömningar och hur besluten är skrivna i flera av ärendena, även om de flesta av dem ofta anses ha hanterats korrekt.³¹

2.5.3 JO:s och JK:s granskningar visar inte på några systematiska brister

När det gäller JO:s och JK:s kritik i diverse granskade ärenden menar Migrationsverket oftast att det rör sig om icke-strukturella slarvfel i enskilda ärenden. Kritiken säger därmed inte något om att det skulle finnas några systematiska fel eller brister i ärendehandläggningen. När det gäller den återkommande kritiken om att handläggningen är långsam eller passiv så accepterar Migrationsverket oftast att den stämmer.³²

²⁹ Migrationsverket (2017). *Tematisk kvalitetsuppföljning av asylärenden där hbtq-skäl prövats*, s. 12.

³⁰ Migrationsverket (2018). *Årsredovisning för 2017*, s. 51 och Migrationsverket (2019). *Årsredovisning för 2018*, s. 70.

³¹ Migrationsverket (2023). *Årsredovisning för 2022*, s. 102 och Migrationsverket (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 93.

³² Migrationsverket (2020). *Årsredovisning för 2019*, s. 87, Migrationsverket (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 82, Migrationsverket (2023). *Årsredovisning för 2022*, s. 102 och Migrationsverket (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 93.

3 Styrning, ledning, organisering och uppföljning av asylprövningen

I detta kapitel analyserar vi om Migrationsverket har den organisering, styrning och uppföljning som behövs för att se till att myndigheten har en enhetlig och rättssäker asylprövning. Vi redovisar hur generaldirektören har fördelat ansvaret i organisationen för att styra ärendehandläggningens kvalitet, bemanning och produktivitet. Vi redovisar även hur myndigheten arbetar med uppföljning för att säkerställa och utveckla enhetligheten och rättssäkerheten i ärendehandläggningen. Vissa delar i kapitlet utgör grund för vår analys av frågan om det behövs en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet (kapitel 6). Eftersom en sådan funktion inte bara skulle omfatta asylprövningen redovisar vi i detta kapitel även uppgifter om andra ärendeslag.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Migrationsverkets organisation och processororienterade styrmodell bygger på en långtgående delegering. Nio chefer i regionerna och på huvudkontoret delar på ansvaret för att styra processer och resurser som påverkar vilka förutsättningar handläggare och beslutsfattare har för att göra enhetliga och rättssäkra bedömningar av asylärenden.
- Sedan 2020 har Migrationsverket tillitsbaserad styrning som strategi för att utveckla och effektivisera sin verksamhet. Den interna uppföljningen har avgränsats och är främst inriktad mot ekonomi och ärendeproduktion. Verksamhetsuppföljningen fångar inte upp utvecklingsarbete eller vad organisationen gör för att säkra kvaliteten i ärendehandläggningen.
- De chefer som rapporterar direkt till generaldirektören ska träffas regelbundet och stämma av om de behöver samordna olika delar av den interna styrningen. Men Migrationsverkets interna uppföljning ger inget bra underlag för att stämma av hur den samlade styrningen påverkar myndighetens förutsättningar att upprätthålla en enhetlig och rättssäker asylprövning.
- Regionerna styr och organiserar asylprövningen på olika sätt. Det blir vanligare att asylenheter handlägger både förstags- och förlängningsärenden, men vissa enheter handlägger även andra typer av ärenden.
- Migrationsverket införde ett nytt målvärde, *hög rättslig kvalitet i ärendehandläggningen*, i verksamhetsplanen 2023. Det har fått ett visst genomslag på region-, sektions- och enhetsnivå. Men det går inte att få en överblick över vad organisationen gör för att nå målet.

- Generaldirektören saknar tillräckligt underlag för att bedöma den rättsliga kvaliteten i asylprövningen. Uppföljningen av den rättsliga kvaliteten i asylprövningen bygger nästan uteslutande på utfall i domstolar och externa granskningar. Migrationsverkets nationella kvalitetsuppföljning av asylprövningen upphörde 2019. Sedan dess har myndigheten inte haft någon systematisk information om kvaliteten i bifallsbeslut inom asylprövningen från uppföljningar.
- Rättsavdelningen och regionerna har träffat en överenskommelse om att arbeta fram en metod för att göra enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar inom asylprövningen, på samma sätt som för övriga ärendeslag. Metoden syftar i första hand till att stimulera utveckling och lärande på enhetsnivå. Det gör att resultatet av en sådan uppföljning inte fullt ut kan svara på frågan om hela myndighetens asylprövning är enhetlig.
- Migrationsverkets internrevision bedömde våren 2024 att myndighetens process för intern styrning och kontroll inte är ändamålsenlig. Enligt internrevisionen beror det bland annat på att myndigheten inte har en sammanhållen struktur för att fånga upp och analysera risker, och på att processen för verksamhetsplanering och processen för intern styrning och kontroll är separerade. Migrationsverket har därefter gjort en översyn av sitt riskarbete och processen för intern styrning och kontroll.

3.2 Myndighetsledningen styr med beslut om ansvar, befogenheter, mål och resurser

Migrationsverket leds av en generaldirektör. Som myndighetschef ansvarar generaldirektören inför regeringen för kvaliteten i myndighetens ärendehantering. Generaldirektören fattar strategiska beslut för verksamheten och beslutar hur ansvar, uppgifter och budget ska fördelas i organisationen. Styrningen dokumenteras i myndighetens arbetsordning, verksamhetsstrategi, verksamhetsplan och internbudget.

Den interna styrningen består av regelstyrning och målstyrning som hålls ihop genom processtyrning. Regelstyrningen är bindande och anger hur migrationslagstiftningen ska tillämpas, hur ärenden ska beredas och beslutas och vem som får besluta om vad i myndigheten. Målstyrningen styr vad myndigheten ska prioritera och hur resurser ska fördelas mellan olika uppgifter. Processtyrningen ska se till att produktiviteten är hög, hålla nere handläggningstiderna och se till att handläggningen är enhetlig och rättssäker. Den operativa styrningen av handläggningen av ärenden är till stor del delegerad till regiondirektörerna.

3.2.1 Verksamheten ska utvecklas med hjälp av tillitsbaserad styrning

Migrationsverket har sedan 2020 förändrat sin interna styrning baserat på en verksamhetsstrategi som bygger på att verksamheten ska utvecklas med hjälp av tillitsbaserad styrning. I linje med detta har generaldirektören gett regiondirektörerna befogenhet att besluta om hur den operativa verksamheten ska genomföras. Enligt strategin ska kontroll och uppföljning som leder till onödig administration undvikas. Myndighetens processer för planering, styrning och uppföljning ska utvecklas med utgångspunkt i tillitsbaserad styrning.

I juni 2024 gav generaldirektören en arbetsgrupp i uppdrag att ta fram ett förslag till en ny strategisk inriktning. Av uppdraget framgår att den nya inriktningen ska spegla regeringens inriktning för migrationsområdet och de nya mål som riksdagen fastställt.³³

3.2.2 Verksamhetsplanen fokuserar på förändringsarbete och kortare handläggningstider

Generaldirektörens beslut om verksamhetsplan har betydelse för hur Migrationsverkets chefer styr verksamheten mot en rättssäker och enhetlig ärendehandläggning. Planen styr vad myndigheten ska prioritera och genomföra och är bindande för alla som arbetar i myndigheten. Vår analys visar att styrningen av produktivitet och handläggningstider är tydligare än styrningen av ärendehandläggningens kvalitet och utveckling.

Verksamheten ska anpassas till en ändrad migrationspolitik

Verksamhetsplanen för 2024 beskriver den övergripande inriktningen för verksamheten 2024–2026, hur myndigheten ska ta sig an regeringens omläggning av migrationspolitiken, vad myndigheten ska planera för och de mål som generaldirektören har beslutat för verksamheten. I planen finns fyra mål (A–D) med tillhörande fokusområden. Därutöver finns fyra punkter som beskriver vad Migrationsverket ska fokusera på för att utveckla verksamheten. Mål A och B är kvantitativa mål och motsvarar mål som regeringen beslutat och gäller för alla ärendeslag.

³³ Migrationsverket (2024). *Uppdrag att utarbeta förslag till ny strategisk inriktning för myndigheten.*

Migrationsverkets mål och fokus för målen 2024–2026

- **Mål A: Andelen ärenden som handläggs inom författningsstyrd tid ökar. Det görs med hög rättslig kvalitet.** Fokus för mål A: Upptäcka och åtgärda missbruk av myndighetens processer och stärka förmågan att från början fatta korrekta beslut.
- **Mål B: Vistelsetiden i mottagningssystemet och tiden i förvar förkortas, i de delar vi kan påverka. Det görs bland annat genom att effektivt verkställa beslut.** Fokus för mål B: Öka återvändandet bland annat genom utvecklade arbetssätt, ett effektivt användande av förvar med utökad kapacitet, ett stärkt id-arbete och inrättande av återvändandecenter.
- **Mål C: Vår service är effektiv och möter behov.** Fokus för mål C: Service ska vara en naturlig del av kärnuppdraget och vår verksamhet ska bli mer effektiv med en utökad samverkan med Statens servicecenter.
- **Mål D: Vi är en attraktiv arbetsgivare och arbetsplats.** Fokus för mål D: Främja arbete med friskfaktorer och genom kompetensutveckling öka medarbetarnas kompetens och flexibilitet. Det görs för att myndigheten ska vara en attraktiv arbetsgivare för medarbetare och framtida anställda.

Fokus för alla mål:

- Ett aktivt genomförande av reformagendan inom migrationsområdet.
- En behovsdriven utveckling av verksamhet och system, som också omhändertar utvecklingsarbetet i linje med regeringens prioriteringar.
- Rätt lokalisering för att stödja vårt uppdrag och våra mål.
- Främja arbetet för att integrera hållbarhetsperspektiv i processer och verksamheter så att de bidrar till målen i Agenda 2023.

Verksamhetsplanen är kortfattad men rymmer även fem bilagor som är viktiga för den interna styrningen.

- Avdelningarnas och regionernas ekonomiska ramar (internbudgeten).
- Målvärden för målen (A–D) i verksamhetsplanen.
- Myndighetsledningens beslut om prioriteringsordning för ärendehandläggningen.
- Uppdrag från regeringen i regleringsbrevet.
- Övriga regeringsuppdrag.

Styrningen av ärendeproduktionen är tydligare än styrningen av kvalitet och utveckling av verksamheten

Genom verksamhetsplanen styr generaldirektören även hur Migrationsverkets verksamhet, uppdrag och mål ska följas upp. För uppföljningen använder myndigheten ett system med indikatorer och nyckeltal som är kopplade till målen. Målvärden i verksamhetsplanen tillsammans med indikatorerna visar graden av måluppfyllelse.

Målvärden visar hur Migrationsverket styr produktiviteten i ärendehandläggningen för att nå de mål som regeringen har beslutat för handläggningen av asylärenden. För 2024 har Migrationsverket som mål att andelen asylärenden som handläggs inom den tid som lagar och förordningar anger (författningsstyrd tid) ska öka från 60 procent till 80 procent och att tiden som asylsökande befinner sig i mottagnings-systemet ska bli kortare än året innan. I verksamhetsplanen för 2023 lade myndighetsledningen till målvärdet hög rättslig kvalitet. Till skillnad mot övriga målvärden för ärendehandläggningen har myndighetsledningen inte preciserat målvärdet för rättslig kvalitet kvantitativt.

Myndighetsledningens styrning och uppföljning av utvecklingsarbete har blivit mindre strukturerad. Fram till 2022 styrde Migrationsverket det arbetet med förutsättningsskapande mål och i verksamhetsplanen fanns indikatorer för målen för att generaldirektören skulle kunna följa upp hur arbetet utvecklades. Nu står det inte i verksamhetsplanen hur målen för förändring ska följas upp eller vem som ansvarar för att följa upp arbetet.

Ärenden som kan leda till ett snabbt återvändande eller som är äldre ska prioriteras

I verksamhetsplanen finns en prioriteringsordning som generaldirektören använder för att styra hur de handläggande enheterna ska prioritera ärenden. Där står att under 2024 ska handläggningen prioritera ärenden som bidrar till att tiden till ett återvändande blir så kort som möjligt.

Prioriteringsordningen syftar också till att ärenden ska handläggas i enlighet med författningsstyrda tider. Huvudprincipen är att enheterna ska avgöra sina äldsta ärenden först och att så många ärenden som möjligt ska handläggas aktivt. Om det uppstår konflikter mellan olika mål ska handläggningen prioritera förstagångs-ärenden före förlängningsärenden. Det finns en rangordnad lista som beskriver hur ärenden ska prioriteras. Enligt listan ska asylenheterna göra undantag från principen att handlägga äldsta ärenden först när det gäller ensamkommande barn och ärenden som kan leda till snabbt återvändande, uppenbart ogrundade ansökningar och ärenden med sökande från länder med hög avslagsprocent.

3.3 Delat ansvar inom huvudkontoret för styrningen av kvalitet och produktion

Migrationsverket delar in sin organisation i operativ verksamhet och huvudkontoret. Den operativa verksamheten består av tre geografiska regioner, Syd, Väst och Nord, och en nationell avdelning (NOA), medan huvudkontoret är indelat i sex avdelningar och tre fristående funktioner.

Regiondirektörerna styr bemanningen av ärendehandläggningen och förfogar över cirka 80 procent av förvaltningsanslaget. Regionerna är organiserade i 20 sektioner och drygt 160 enheter. Beslut som chefer inom den operativa verksamheten fattar om prioriteringar, organisering, bemanning och produktions- och kvalitetskrav har stor betydelse för myndighetens förmåga att fatta enhetliga och rättssäkra beslut.

3.3.1 Uppdelat ansvar för att styra, stödja och följa upp ärendehandläggningen

Vår analys av Migrationsverkets arbetsordning visar att i vissa delar som rör den rättsliga styrningen och stöd för den är arbetsordningen otydlig. Otydligheten gäller vem som ska fatta beslut om stöd och styrning samt vilka ändringar i styr- och stöddokument som olika funktioner får göra. Huvudkontorets avdelningar ansvarar för styrning och stöd till den operativa verksamheten och för att följa upp den. När det gäller den rättsliga kvaliteten delar rättsavdelningen, planeringsavdelningen och digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) på ansvaret för styrning, uppföljning och stöd.

Rättsavdelningen ansvarar för den formella rättsliga styrningen och för delar av det rättsliga stödet. Avdelningen har ett övergripande ansvar för den rättsliga kvaliteten i de beslut som myndigheten fattar.³⁴ Men mandatet att styra över faktorer som påverkar förutsättningarna för att upprätthålla rättslig kvalitet, som resursfördelning, produktionskrav och utformningen av stöd och processer, ligger i andra delar av organisationen.

DUA ansvarar för Migrationsverkets tre huvudprocesser (asyl, service och tillstånd) och för utvecklingsprocessen och IT-verksamheten. Avdelningen bestämmer processmål för huvudprocesserna, ger stöd i styrningen av processerna och följer upp hur den operativa verksamheten tillämpar de processer som är beslutade.³⁵ När det gäller asylprövningen är målen främst kopplade till förvaltningslagens krav på en snabb, enkel och effektiv handläggning med bibehållen rättssäkerhet.

³⁴ Migrationsverket (2023). *Arbetsordning*, s. 50–51.

³⁵ *Ibid.*, s. 54.

Planeringsavdelningen ansvarar för myndighetens process för långsiktig planering, analys och uppföljning. Avdelningsdirektören ska i dialog med övriga chefer som rapporterar direkt till generaldirektören ta fram en preliminär fördelning av budgeten till varje region och avdelning. Planeringsavdelningen har även ett visst mandat att styra formerna för regionernas planering och uppföljning.³⁶

HR-avdelningen ansvarar för att ge stöd till myndighetens chefer när det gäller kompetensförsörjningen och för Migrationsakademien.³⁷

NOA är en del av den operativa verksamheten. Avdelningen har främst myndighetsövergripande uppgifter när det gäller lokaler, service, utlandsverksamhet, anvisningar och ersättningar till kommuner. Avdelningen har inget mandat att styra regionernas verksamhet, utan stödjer dessa med omvärldsbevakning, landinformation, id-utredningar och analyser samt att samordna experter i sakfrågor. NOA bereder och handlägger också olika typer av säkerhetsärenden.³⁸

3.3.2 Planeringsavdelningen samordnar målen för volym och produktivitet inom ärendeproduktionen

För att Migrationsverket ska kunna bedriva en effektiv ärendehandläggning och ha ett enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet måste myndigheten ha en balans mellan styrning för att nå en hög produktivitet och styrning för att upprätthålla hög kvalitet. Det framgår också av myndighetens mål A (*Andelen ärenden som handläggs inom författningsstyrd tid ökar. Det görs med hög rättslig kvalitet.*)

Migrationsverkets ekonomiska styrning sker formellt genom generaldirektörens beslut om internbudget och i budgetdialoger med direktrapporterande chefer.³⁹ Planeringsavdelningen samordnar den operativa styrningen av hur ärendeproduktionen ska fördelas mellan regionerna. Avdelningen tar fram planeringsförutsättningar som beskriver vilken bemanning och produktivitet (antal beslut per årsarbetskraft) som regionerna förväntas ha inom olika ärendeslag. Fram till och med 2021 beslutade generaldirektören om målen för produktiviteten inom olika ärendeslag.

³⁶ Ibid., s. 53.

³⁷ Ibid., s. 51.

³⁸ Ibid., s. 43–50.

³⁹ Ibid., s. 19.

Produktivitetskrav påverkar förutsättningarna att fatta beslut med hög rättslig kvalitet

Den förväntade produktivitet som beskrivs i planeringsförutsättningarna har stort genomslag på enheterna. Av våra intervjuer framgår att enhetscheferna ser det som sin huvuduppgift att se till att enheten når sitt produktionsmål och handläggarna anser att deras produktivitet har stor betydelse för deras löneutveckling.

Produktiviteten inom asylprövningen har legat mellan 3,6–3,9 beslut per årsarbetskraft och månad under 2020–2023.⁴⁰ De första åren under perioden var målet att produktiviteten skulle öka med 21 respektive 27 procent under året. Därefter har produktivetsmålet sänkts. Men även under 2022 och 2023 har asylenheterna arbetat mot mål som ställt krav på betydande produktivetsökningar. För januari 2024 sänktes målet ytterligare och det motsvarade ungefär den faktiska produktiviteten under 2022–2023 (tabell 6).

Tabell 6. Mål, utfall och måluppfyllelse för produktivitet i asylprövningen av förstagångsärenden 2020–2023 (antal beslut per årsarbetskraft och månad).

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mål/planerad produktivitet		4,6	4,7	4,4	4,1	3,9 i januari
Mål om produktivetsökning		21 %	27 %	14 %	8 %	
Utfall	3,8	3,7	3,6	3,9	3,8	
Måluppfyllelse		80 %	82 %	98 %	93 %	

Kommentar: Med produktivitet avses antal beslut per årsarbetskraft och månad inklusive gemensamt stöd, exklusive OH. Uppgifter för 2019–2021 är hämtade från verksamhetsplanen och uppgifter för 2022–2023 baseras på Migrationsverket månadsuppföljning.

3.3.3 Styrningen samordnas i gemensamma möten

En utmaning för Migrationsverkets interna styrning är att befogenheter för produktionsstyrning, processtyrning, rättslig styrning och operativ styrning av asylprövningen är uppdelad på olika chefer. Migrationsverket har nio avdelnings- och regionchefer som delar på ansvaret för att skapa förutsättningar för en enhetlig asylprövning med hög rättslig kvalitet. För att samordna styrningen har myndigheten verksamhetsgemensamma möten där direktrapporterande chefer ska träffas regelbundet och stämma av om de behöver samordna styrningen. Mötena är inte forum för att fatta beslut, utan är ett stöd i den centrala styrningen på strategisk och taktisk nivå. Dessa verksamhetsgemensamma möten regleras i arbetsordningen:

- Generaldirektören och överdirektören leder Migrationsverkets *verksledning* där stabschefen, avdelningsdirektörerna och regiondirektörerna ingår. Verksledningen behandlar strategiska frågor.

⁴⁰ Migrationsverkets månadsuppföljning (helår 2020–2023).

- DUA-chefen leder *Process- och produktionsrådet* där avdelningsdirektörerna och regiondirektörerna ingår. Ett syfte med rådet är att cheferna ska kunna göra gemensamma prioriteringar och uppföljningar av myndighetens utveckling utifrån strategiska mål. Vid mötena tas även produktions- och verksamhetsfrågor upp.
- Chefen för planeringsavdelningen leder *månadsvisa avstämningsmöten* med regiondirektörerna och chefen för NOA. Syftet är att cheferna ska följa upp hur den operativa verksamhetens prestationer förhåller sig till målen i verksamhetsplanen.
- Regioncheferna och NOA-chefen turas om att leda *operativa samverkansmöten* för diskussioner om uppdrag och resurser.

Enligt arbetsordningen kan direktrapporterande chefer besluta om fler verksgemensamma möten. Exempel på ett sådant är prövningsstödsstrukturen som DUA-chefen ansvarar för och de rättsliga dialoger som rättschefen har med regiondirektörerna.

3.4 Regionerna ansvarar för produktionen och kvaliteten

Generaldirektören har alltså delegerat beslut om organisering, bemanning och kompetensförsörjning till regiondirektörerna. Regionerna ska styra och planera ärendehandläggningen för att nå målen i verksamhetsplanen. Chefer inom den operativa verksamheten ansvarar även för den rättsliga kvaliteten i ärendena.

3.4.1 Det skiljer sig hur asylprövningen är organiserad

Regionerna organiserar asylprövningen på olika sätt. Gemensamt för alla regioner är att de är indelade i sektioner som i sin tur är indelade i enheter.

- Region Nord har en renodlad asylprövningssektion med elva enheter som handlägger asylärenden.
- Region Syd har fem enheter som handlägger asylärenden, och en ansökningsenhet som också fattar beslut i en del asylärenden. Enheterna ingår i en sektion där även två förvaltningsprocessenheter och en administrativ enhet ingår.
- Region Väst har sju enheter som handlägger asylärenden, fördelade på två sektioner. I den ena sektionen ingår även en ankomstenhet, en tillståndsprövningsenhet och två förvaltningsprocessenheter. I den andra sektionen ingår även en medborgarskapsenhet, en tillståndsprövningsenhet och två administrativa enheter.

Totalt har Migrationsverket drygt 20 enheter som handlägger asylärenden. Vissa enheter är specialiserade på förstagångsärenden medan andra enheter är specialiserade på förlängningsärenden. Men det är även vanligt med enheter som handlägger både förstagångs- och förlängningsärenden. Det finns även enheter som handlägger flera olika ärendeslag, till exempel asylärenden och återkallelser av tillstånd.

Våra intervjuer visar att det har blivit vanligare att enheter handlägger flera olika ärendeslag. Det är ett sätt för regionerna att bevara den organisationsstruktur och kompetens som de har byggt upp när antalet asylärenden minskar.

De flesta enheter består av cirka 25 personer och leds av en enhetschef. Enheterna består ofta av två team. Det är vanligt att teamen leds av en teamledare och har tre beslutsfattare, sex handläggare och en assistent. Hur uppgifter fördelas mellan olika befattningar varierar mellan enheterna.

- Enhetscheferna arbetar sällan operativt med handläggning. Det förekommer att de beslutar i ärenden men det är vad vi förstått ovanligt. De enhetschefer som vi har intervjuat beskriver sin huvuduppgift som att ha personalansvar och planera och styra för att enheten ska nå sitt produktionsmål.
- Teamledarnas uppgifter varierar mellan enheterna. Men en central uppgift är operativ styrning och att följa upp enhetens produktion. Teamledaren ansvarar ofta för att se till att enheten arbetar med rätt ärenden och för enhetens kvalitetsarbete och för att tillsammans med beslutsfattarna introducera nya handläggare.
- Beslutsfattarna har ett delegerat mandat att fatta beslut i asylärenden, och är därmed ytterst rättsligt ansvariga för beslutens innehåll. De beslutsfattare som vi har intervjuat beskriver sin huvuduppgift som att se till att de beslut som enheten fattar håller hög rättslig kvalitet, och att stödja och coacha handläggarna. Många beslutsfattare handlägger även ärenden.
- Handläggarna handlägger ärenden, gör asylutredningar, förbereder beslut och föredrar ärenden för beslutsfattarna.

3.4.2 Enheterna har tydliga kvantitativa mål att arbeta mot

Regionerna styr hur resurser och ärenden ska fördelas mellan enheter. Enheterna får ett beting som beskriver hur många ärenden de ska producera under ett år. Det är enhetscheferna som ska bedöma hur många ärenden enheten kan besluta om under året. Detta blir sedan det mål som enheten följs upp mot.

Antalet beslut som en enhet förväntas fatta per årsarbetskraft varierar mellan enheter och kan anpassas till enhetens uppdrag och bemanning. Enheter som handlägger många äldre ärenden eller har många nya handläggare kan ha ett lägre produktionskrav än andra enheter.

Antalet asylärenden minskar och med bibehållen bemanning kan enheterna få problem med att nå sina produktivitetsmål. Även antalet pågående ärenden har minskat. Inför 2023 utgick planeringsförutsättningarna från att 19 000 personer skulle söka asyl i Sverige. I slutänden var det cirka 12 500 personer som sökte asyl. Regionerna hanterade detta genom att enheterna fick handlägga fler förlängningsärenden och fler äldre ärenden än planerat.

3.4.3 Regionernas målstyrning skiljer sig åt

Enligt arbetsordningen ska regiondirektörerna dokumentera hur de planerar att omhänderta sitt uppdrag i en genomförandeplan eller i ett liknande dokument. Vår analys visar att regionerna använder och utformar genomförandeplanen på olika sätt. Analysen visar också att målvärdet om hög rättslig kvalitet i verksamhetsplanen har fått ett visst genomslag på region-, sektions- och enhetsnivå. Där finns exempel på aktiviteter som ska stärka och utveckla den rättsliga kvaliteten i asylprövningen.

Region Nord's genomförandeplan motsvarar Migrationsverkets verksamhetsplan

Region Nord's genomförandeplan motsvarar i stora drag Migrationsverkets verksamhetsplan. En skillnad är att regionen styr mot att säkerställa god rättslig kvalitet medan myndigheten styr mot hög rättslig kvalitet. Regionen har beslutat att för mål A (*Andelen ärenden som handläggs inom förordningsstyrd tid ökar. Det görs med hög rättslig kvalitet*) ska den fokusera på att säkerställa god rättslig kvalitet, bland annat genom uppföljningar av kvaliteten, ärendegenomgångar och medsittning under asylsamtal som kollegor genomför.

År 2024 har regiondirektören gett fem uppdrag till den sektion som enbart består av asylenheter. De flesta uppdragen avser mål B (*Vistelsetiden i mottagningssystemet och tiden i förvar förkortas, i de delar Migrationsverket kan påverka*) och handlar om att effektivisera arbetet med återvändande. Asylsektionen har inte fått i uppdrag att göra några insatser för att säkra kvaliteten i handläggningen, till skillnad mot sektioner som arbetar med mottagande.

Asylprövningssektionen har en aktivitetsplan som beskriver vad den ska göra för att nå målet om god rättslig kvalitet. Enligt denna aktivitetsplan saknar sektionen en enhetlig struktur för arbetet med kvalitet. Sektionsledningen bedömer också att rättsavdelningens tematiska kvalitetsuppföljningar har en oklar struktur och görs utifrån ett oklart urval. Sektionens önskade läge är

- att systematiskt och löpande arbeta med den rättsliga kvaliteten på ett sätt som går att följa upp och dokumentera på ett strukturerat och spårbart sätt.
- att införa regelbundna och återkommande dialogmöten mellan regionens asylenheter och förvaltningsprocessenheter
- att kunna matcha rättsavdelningens tematiska uppföljningar med egna analyser av den rättsliga kvaliteten på asylenheterna.

För att nå dessa önskade lägen behöver sektionens enheter

- identifiera områden där sektionen har utmaningar med den rättsliga kvaliteten
- arbeta med medsittningar och ärendegenomgångar
- ägna 5 procent av arbetstiden till intern utbildning

- sprida utbildningsunderlag mellan enheter och dela goda exempel
- införa dialogmöten mellan förvaltningsprocessenheter och asylenheter.

Region Syd har ingen samlad genomförandeplan

Region Syd har ingen samlad genomförandeplan. I stället har varje sektion en genomförandeplan. Sektionen där regionens asylenheter ingår bedömer att trenden med färre asylsökande kommer att påverka hur enheterna organiseras. Sektionsledningen vill därför utveckla arbetet över enhetsgränserna, få till en effektiv kunskapsöverföring från den erfarna personalen och göra handläggningen mer flexibel.

Ett sätt att göra det är att ändra arbets sätt så att föredragande kan skriva beslut för beslutsfattare på andra enheter. Vidare vill sektionsledningen ensa arbets sätten inom asylprövningen för att upprätthålla en hög rättslig kvalitet. Ledningen bedömer att det kommer att ställas särskilda krav på sektionens förmåga att kunna rekrytera, behålla och utveckla kompetens som kan ställa om när ärendesammansättningen ändras.

Under 2024 ska sektionens fokus för mål A (*Andelen ärenden som handläggs inom förordningsstyrd tid ökar. Det görs med hög rättslig kvalitet*) vara att upptäcka och åtgärda missbruk av myndighetens processer och förbättra förmågan att fatta rätt beslut. Hög rättslig kvalitet ska genomsyra handläggningen. Sektionen har en aktivitetsplan som följs upp tertialvis. I planen finns aktiviteter med en tydlig koppling till målet om hög rättslig kvalitet. Sektionen ska därför göra följande

- genomföra regionala kvalitetsuppföljningar avseende beslut om permanent uppehållstillstånd i förlängningsärenden asyl och på enhetsnivå redovisa resultatet av de kvalitetsuppföljningar som regionen har gjort under 2023.
- säkerställa en effektiv och rättssäker handläggning med hög rättslig kvalitet genom ärendegenomgångar, medsittningar, peer reviews och genomföra utbildningar på enhets- och medarbetarnivå.
- ansökningsenheten ska göra aktiviteter för att kontrollerna av de sökandes identitet ska ske med hög rättslig kvalitet. Målsättningen är att det ska öka kvaliteten i prövningen och i återvändandearbetet.

Region Väst styr med regionala mål i genomförandeplanen

Region Väst använder sin genomförandeplan för att styra hur regionen ska nå regeringens och myndighetsledningens mål på kort och lång sikt. Regionen Väst skiljer sig från region Nord och Syd genom att genomförandeplanen utgår från en egen målbild för hur verksamheten ska utvecklas. Regionen har även egna

fokusområden. Regionens målbild och fokusområden är regionala nedbrytningar och operationaliseringar av myndighetsledningens beslut om verksamhetsplan.⁴¹

Regionkansliet ska samordna arbetet med att utveckla det regionala kvalitetsarbetet. Kansliet ska även ta fram underlag och göra analyser av verksamheten och dess resultat till regionledningen.

Regionens sektioner och enheter tar fram aktivitetsplaner. Fram till och med 2022 tog regionen fram uppföljningsrapporter på sektionsnivå. Numera görs ingen dokumenterad regelbunden uppföljning utan uppföljningen sker i dialogform. Som en förberedelse inför dialogerna begär regionen in rapporter om statusen för olika uppdrag som enheterna har. Regionens två sektioner med asylenheter har följande aktiviteter med tydlig koppling till målet om hög rättslig kvalitet:

- utreda möjligheterna att anpassa utredningstider efter ärendets beskaffenhet och testa hur det fungerar
- genomföra kvalitetsuppföljning inom förstagsärenden
- genomföra kvalitetsuppföljningar inom förlängningsärenden
- ärendegenomgångar och kvalitetssäkring inom alla enheter
- enhetsbaserad kvalitetsuppföljning inom samtliga ärendeslag.

3.5 Verksamhetsuppföljningen är avgränsad och fokuserar på ärendeproduktionen

Migrationsverkets verksamhetsuppföljning bygger på månads- och tertialrapporter som planeringsavdelningen tar fram. I arbetet med årsredovisningen gör myndigheten en större uppföljningsinsats. Verksamhetsuppföljningen omfattar inte regionernas kvalitets- och utvecklingsarbete, och regionerna gör inte heller någon egen dokumenterad uppföljning av det arbetet. Detta gör tillsammans med att regionernas planer har olika strukturer att det blir svårt för generaldirektören att få en tillförlitlig och samlad bild av myndighetens utvecklingsinsatser och vad de resulterat i. Tidigare var uppföljningen bredare och omfattade även prestationer som syftad till att utveckla och effektivisera verksamheten.

Det är svårt för rättschefen att utan stöd av underlag från verksamhetsuppföljningen ta sitt ansvar att på övergripande nivå säkerställa att Migrationsverket har ett enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Rättschefen har därför infört rättsliga dialoger med regionerna. Dialogerna förs på en övergripande nivå och syftar till att följa upp hur den operativa verksamheten säkerställer att prövningen är enhetlig och håller hög rättslig kvalitet. Enligt rättschefen var det dialogerna som

⁴¹ Migrationsverket (2024). *Faktaundersökning av rapportutkast*.

ledde fram till att målvärdet hög rättslig kvalitet infördes i verksamhetsplanen för 2023. Nu pågår det en dialog om hur verksamhetsplanen och verksamhetsuppföljningen kan kompletteras med indikatorer som beskriver kvaliteten i ärendehandläggningen.

Månadsuppföljningen beskriver hur ekonomi, produktivitet, bemanning, handläggningstider och återvändandearbetet utvecklas över tid. I tertialuppföljningen redovisas även en uppföljning av myndighetens servicemål, målet om att vara en attraktiv arbetsgivare och arbetet med regeringsuppdragen i regleringsbrevet.

Under vårt arbete har Migrationsverket startat en uppföljning av kvaliteten i ärendehandläggningen inom ramen för tertialuppföljningen. Den beräknas vara klar under hösten 2024.

3.6 Uppföljning och bedömning av rättslig kvalitet i asylprövningen bygger främst på extern granskning

Migrationsverket använder fyra typer av undersökningar för att följa upp och bedöma den rättsliga kvaliteten i myndighetens beslut:

- utfallet av rättslig prövning av Migrationsverkets beslut i domstol. Uppföljningen fångar inte upp kvaliteten i bifallsbeslut eftersom de inte överklagas till domstol.
- resultatet av JO:s och JK:s granskningar av Migrationsverket.
- tematiska kvalitetsuppföljningar som rättsavdelningen ansvarar för.
- enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar som regionerna ansvarar för.

Myndigheten sammanfattar resultatet av dessa uppföljningar och presenterar detta för regeringen i årsredovisningen. Myndigheten gör ingen separat bedömning av kvaliteten i asylprövningen. I stället redovisas en bedömning av kvaliteten i den samlade ärendehandläggningen. Mellan 2017 och 2020 bedömde Migrationsverket att kvaliteten var god eller hög.⁴² Mellan 2021 och 2023 har myndigheten bedömt att kvaliteten varit tillfredsställande.⁴³ Kvaliteten i ärendehandläggningen har alltså, enligt Migrationsverkets bedömning, gått ned något under senare år.

⁴² Se till exempel Migrationsverket (2021). *Årsredovisning för 2020*, s. 15.

⁴³ Se till exempel Migrationsverket (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 16.

3.6.1 Migrationsverkets egen uppföljning säger inget generellt om rättssäkerhet och enhetlighet i asylprövningen

Migrationsverket har inte gjort någon omfattande systematisk kvalitetsuppföljning av ärenden inom asylprövningen sedan 2019. Det betyder att myndighetens underlag för att följa och bedöma den rättsliga kvaliteten i asylprövningen främst baseras på extern prövning i domstol samt på JO:s och JK:s granskningar. Men det är endast avslagsbeslut som prövas i domstol och därför har Migrationsverket inte haft tillgång till någon systematisk uppföljningsinformation av kvaliteten och enhetligheten i bifallsbesluten sedan 2019.

Rättsavdelningen gör årligen ett par tematiska kvalitetsuppföljningar som baseras på ärendegenomgångar och som kan synliggöra kvalitetsproblem i avgränsade delar av asylprövningen. Men vår analys visar att omfattningen av den tematiska kvalitetsuppföljningen är för liten för att säga något mer generellt om kvaliteten och enhetligheten i prövningen (se avsnitt 2.5.2).

3.6.2 Uppföljningen av rättslig kvalitet i handläggningen syftar numera främst till lärande på enhetsnivå

Migrationsverkets tematiska och enhetsbaserade kvalitetsuppföljning bygger på att kvaliteten i ärendehandläggningen följs upp genom att man går igenom tidigare beslutade ärenden. Arbets sättet bygger på projektet *Den lärande organisationen* som Migrationsverket genomförde 2011–2014. Projektet syftade till att förbättra den rättsliga kvaliteten i asylprövningen. Metoderna som utvecklades används fortfarande, men syftet med uppföljningen har varierat under de senaste tio åren.

Det huvudsakliga syftet med de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna är att enheterna ska kunna följa upp rättslig kvalitet och processkvalitet i sin handläggning och sina beslut på ett strukturerat sätt. Uppföljningen syftar till ett lärande i vardagen för medarbetarna på enheterna och för stödfunktionerna. Resultatet på enhetsnivå läggs samman och kan analyseras på regional och nationell nivå. Vid ett uppföljningstillfälle följer enheterna upp 90 av sina tidigare beslutade ärenden. Resultatet sammanfattas i rapporter som riktar sig till prövningsstödsnätverk och utlandsmyndigheter.⁴⁴

Uppföljningen görs av två medarbetare vid enheten och en medarbetare från en annan enhet inom regionen⁴⁵ Uppföljningen utgår från checklistor med drygt hundra frågor. Medarbetarna går igenom checklistorna gemensamt och kalibrerar hur de ska tolka och bedöma frågorna. Detta skiljer sig mot hur Migrationsverket

⁴⁴ Migrationsverket 2023. *Återkoppling till prövningsstödsnätverk och utlandsmyndigheter*. EKU 2 2023.

⁴⁵ Migrationsverket (2022). *Årsredovisning för 2021*.

tidigare följde upp kvalitet och enhetlighet i ärendehandläggningen. Då ansvarade rättsavdelningen för uppföljningen och avdelningens medarbetare styrde och deltog i arbetet med att gå igenom beslutade ärenden. Checklistorna för uppföljningen är utformade för att följa upp

- om korrekta beslut har fattats
- om det går att utläsa om utgången av ärendet är korrekt, till exempel att nödvändigt beslutsunderlag finns och obligatoriska registersökningar har gjorts
- om handlingar har registrerats på rätt sätt
- om omfattningen av utredningsinsatsen är rimlig, det vill säga hur vanligt det är med överutredning (onödiga kompletteringar) och underutredning
- om besluten är tillräckligt motiverade
- om besluten är korrekt kommunicerade.

Numera används enhetsbaserad kvalitetsuppföljning för alla stora ärendeslag utom asyl- och medborgarskapsärenden. Enligt årsredovisningen för 2023 omfattade uppföljningen det året totalt 4 320 ärenden, varav 1 440 anknytningsärenden, 900 besöksärenden, 1 260 arbetstillståndsärenden, 540 ärenden om uppehållstillstånd för besök och 180 studerandeärenden.

3.6.3 Nationell kvalitetsuppföljning 2016–2018 syftade till att upptäcka brister och skillnader i rättslig kvalitet inom organisationen

Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning infördes 2019 och ersatte den nationella kvalitetsuppföljningen som rättsavdelningen ansvarade för. Då upphörde den systematiska kvalitetsuppföljningen av asylärenden.

Rättschefen beslutade hösten 2016 att rättsavdelningen skulle göra en nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus för asylärenden. Syftet var att få överblick över den rättsliga kvaliteten och enhetligheten i handläggning och beslutsfattande på ett nationellt plan. Rättschefen motiverade beslutet med att uppföljningen var nödvändig för att Migrationsverket skulle kunna förmedla en rättvisande bild av den rättsliga kvaliteten i asylärenden till allmänheten och regeringen. Beslutet syftade också till att rättsavdelningen skulle kunna stötta den operativa verksamheten och att uppföljningen skulle användas för att ta fram en strategi för rättslig styrning och stöd, kompetensutveckling och för olika prioriteringar inom operativ och stödjande verksamhet.⁴⁶

⁴⁶ Migrationsverket 2016. *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus*. Dnr 1.3.4-2016-181383.

Undersökningen baserades på 400 slumpmässigt valda ärenden. Uppföljningen skulle ha ett regionalt fokus och inte fokusera på enskilda asylenheter. För varje år gjordes tematiska fördjupningar av olika delar av handläggningen.

3.6.4 Överenskommelse om att arbeta fram en metod för enhetsbaserad kvalitetsuppföljning för asylärenden

Under 2023 genomförde region Väst och region Syd en begränsad insats med metoder som motsvarar enhetsbaserad kvalitetsuppföljning inom asylprövningen. Rättsavdelningen och regionerna fattade i samband med den rättsliga dialogen i mars 2024 ett inriktningsbeslut om att region Väst ska tillsätta och sammankalla en arbetsgrupp som ska arbeta fram en gemensam modell för enhetsbaserad uppföljning av asylärenden. Enligt överenskommelsen ska arbetet bygga vidare på de modeller för uppföljning av asylärenden som regionerna har arbetat fram. Samtliga regioner och rättsavdelningen ska delta i arbetsgruppen, och planeringsavdelningen ska delta utifrån behov.⁴⁷

3.7 Svag styrning för att förebygga och hantera risker kopplade till ärendehandläggningens kvalitet

Migrationsverket måste ha förmåga att handlägga asylärenden enhetligt och med hög rättslig kvalitet för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Generaldirektören ansvarar för att Migrationsverket har en process för intern styrning och kontroll som fungerar betryggande och med rimlig säkerhet säkerställer att myndigheten fullgör sina uppgifter.

Enligt Migrationsverkets instruktion för intern styrning och kontroll ska arbetet med intern styrning och kontroll utgå från myndighetens uppgifter, mål och uppdrag samt från de generella mål som finns i myndighetsförordningen. Processen för intern styrning och kontroll ska starta samtidigt som arbetet med verksamhetsplaneringen och därefter löpa parallellt och integrerat med verksamhetens styrning under året.⁴⁸

Migrationsverkets internrevision konstaterade i början av 2024 att detta inte tillämpas i praktiken.⁴⁹ Vår analys visar att processen för intern styrning och kontroll bedrivs i ett separat spår vid sidan av generaldirektörens styrning och uppföljning i verksamhetsplanen. Det beror på att Migrationsverket inte använder verksamhetsplanen för att styra åtgärder för att hantera centrala risker. Men det beror också på att Migrationsverket inte sammanhållet styr utvecklingsarbete och åtgärder som syftar till att förebygga och åtgärda risker för bristande kvalitet via verksamhetsplanen.

⁴⁷ Migrationsverket 2024. Minnesanteckningar från rättslig dialog den 20 mars 2024.

⁴⁸ Migrationsverkets instruktion I/001/2020, Intern styrning och kontroll.

⁴⁹ Migrationsverket 2024, *Internrevisionens granskning 2024:2 Processen för intern styrning och kontroll*.

Internrevisionen bedömde att processen för intern styrning och kontroll inte var ändamålsenlig, att den hade grundläggande brister och att risknivån var hög. Enligt revisionens bedömningsskala riskerar myndigheten därför att inte efterleva lagar och även att myndigheten löper viss risk att inte klara av sitt uppdrag. I rapporten beskriver internrevisionen processen för intern styrning och kontroll som statisk och att den i vissa fall kan beskrivas som en pappersprodukt.

Internrevisionens granskning lyfter fram svagheter i processen, som oklarheter om hur ansvaret för att samordna myndighetens riskanalys ska se ut och att riskarbetet bedrivs på olika sätt i organisationen. Enligt internrevisionen gör inte myndigheten en strukturerad och sammantagen bedömning av de risker som olika delar av organisationen identifierar, vilket kan få långtgående konsekvenser för måluppfyllelsen. Internrevisionen bedömer även att det saknas en strukturerad process för att säkerställa att myndigheten tar hand om identifierade risker på ett effektivt sätt. Det beror bland annat på att Migrationsverket inte anger tidsramar för när risker bör vara åtgärdade eller kontrollerar att åtgärder har vidtagits och att de fungerar.⁵⁰

3.7.1 Tidigare har myndigheten inte bedömt att kvaliteten i ärendehandläggningen var en central risk

I februari 2024 tog myndighetsstaben fram en rapport som sammanfattar resultatet av föregående års riskanalysarbete. Det är en återkommande rapport som ska vägleda generaldirektören inför uppgiften att i årsredovisningen intyga om myndighetens interna styrning och kontroll har varit betryggande eller inte. Rapporten för 2023 beskriver hur cheferna för DUA, NOA, HR-avdelningen och säkerhetsavdelningen värderar myndighetens centrala risker.⁵¹ Migrationsverket har identifierat, följt och reviderat följande fem väsentliga risker 2021–2023 (som kvarstår under 2024):

- risker för förlust av kompetens (HR)
- risker vid rekrytering, som bland annat handlar om korruptions- och säkerhetsrelaterade risker (HR)
- risker för informationssäkerhet och missbruk av information i myndighetens IT-system (säkerhetsavdelningen)
- risker för felaktiga utbetalningar (NOA)

⁵⁰ Migrationsverket 2024, Internrevisionens granskning 2024:2 *Processen för intern styrning och kontroll*.

⁵¹ Migrationsverket (2024). *Rapport Rådgivning inför intygande av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen*.

- risker inom digitaliseringen. I risken ingår digitaliseringens effekter på processer och handläggningens kvalitet (DUA).

Den rättsliga kvaliteten eller hur kvaliteten styrs och följs upp har inte enligt myndighetens bedömning utgjort någon väsentlig risk under de senaste åren.

Internrevisionen gör varje år en självständig riskanalys. I riskanalysen för 2023 bedömde internrevisionen att tio av tolv redovisade risker var kritiska (den högsta nivån på internrevisionens bedömningsskala). Flera av riskerna har betydelse för Migrationsverkets interna styrning och kontroll och myndighetens förutsättningar att upprätthålla och säkerställa enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendehandläggningen.

3.7.2 Åtgärder för att stärka riskhantering och intern styrning och kontroll

Under 2024 har myndighetsstaben sett över myndighetens instruktion för intern styrning och kontroll. Staben har tagit fram ett förslag på ny instruktion som för närvarande bereds inom myndigheten.

I juni 2024 beslutade myndighetsstaben om rapporten *Intern styrning och kontroll – Riskrapportering 1 2024*. Där framgår att myndigheten har breddat sin uppföljning av risker.⁵² I juli 2024 fastställde generaldirektören Migrationsverkets väsentliga risker baserat på rapporten.⁵³ I och med beslutet lades sex nya risker till myndighetens tidigare identifierade väsentliga risker.

Beslutet innebär att *Rättslig kvalitet – risk för otillräcklig rättslig kvalitet vid beslut i asylärenden* nu bedöms vara en av Migrationsverkets centrala risker. Enligt stabens uppföljningsrapport är risknivån medel eftersom myndigheten har en bristande förmåga att följa upp den rättsliga kvaliteten i bifalls- och avslagsbeslut, i synnerhet i asylärenden. Men det handlar också om att det inte går att följa den rättsliga kvaliteten i sin helhet och återrapportera denna på ett tillfredsställande sätt. Möjliga konsekvenser av att inte vidta kontrollåtgärder är, enligt rapporten, att Migrationsverket inte vet om myndigheten har ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet.

⁵² Migrationsverket 2024. *Intern styrning och kontroll riskrapportering 1 2024, fastställande av myndighetens väsentliga risker.*

⁵³ Migrationsverket 2024-07-02. *Intern styrning och kontroll riskrapportering 1 2024, fastställande av myndighetens väsentliga risker.* Beslut GD/046/2024.

Övriga fem nya väsentliga risker var myndighetens kraftsamlingsområden:
*Förebygga och motverka missbruk av välfärdssystemen, Arbetstillstånd,
Återvändande, Förvar och Mottagning.*

Myndighetsstaben anser att det arbete som Migrationsverket har bedrivit för att uppdatera de väsentliga riskerna och ta fram en ny instruktion innebär att den interna styrningen och kontrollen är ändamålsenlig.⁵⁴

⁵⁴ Migrationsverket 2024. Faktagranskning av rapportutkast 2024-07-31.

4 Migrationsverkets styrning och stöd till handläggare och beslutsfattare i asylprövningen

En viktig del för att myndigheter ska kunna upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i beslutsfattandet är att det som Lena Marcusson kallar för systemkrav ska vara uppfyllda. Systemkraven handlar om hur myndigheten organiserar och styr ärendehandläggningen och beslutsfattandet samt vilket operativt stöd som handläggare och beslutsfattare har och hur myndigheten arbetar med kompetensförsörjning och kompetensutveckling.⁵⁵ I detta kapitel redogör vi därför för Migrationsverkets verksamhetsnära styrning och stöd samt arbete med kompetensförsörjning. De viktigaste verktygen för att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i utredningarna och bedömningarna av asylärenden är processtyrningen av handläggningen, den rättsliga styrningen, det rättsliga stödet och prövningsstödet.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Snabba och kontinuerliga förändringar av migrationslagstiftningen påverkar Migrationsverkets förutsättningar att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i bedömningarna av asylärenden.
- Rättsavdelningen upplever att den interna och den externa efterfrågan på avdelningens kompetens är högre än vad den har resurser för att klara av.
- Den rättsliga styrningen och processtyrningen har minskat i omfattning under senare år och blivit mindre detaljerad.
- Delprocesserna *ansökan* och *prövning* omfattar många aktiviteter som handläggarna ska göra. Men det finns ett handlingsutrymme när det gäller hur aktiviteterna ska göras. Det finns därför en risk för att moment inte görs enhetligt inom myndigheten.
- Efterfrågan på stöd är hög. Det rättsliga stödet är också omfattande och tillhandahålls på flera olika sätt, bland annat i handböcker och arbetsvyer i interna system. En del av det stöd som rättsavdelningen, nationella operativa avdelningen (NOA) och digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) tidigare gav har ersatt av det så kallade prövningsstödet.

⁵⁵ Inspektionen för socialförsäkring (2010). *Rättssäker förvaltning? Rapport från en konferens den 23 april 2010*, s. 30–31.

- Migrationsverket har arbetssätt som skapar goda förutsättningar för att upprätthålla en hög rättslig kvalitet i handläggningen och bedömningen av asylärenden på enhetsnivå. Ordningen med kontinuerliga föredragningar och att det alltid är två personer som beslutar i asylärenden, beslutsfattarmöten och en hög andel beslutsfattare i förhållande till handläggare är viktig för att arbetet på enhetsnivå ska fungera bra.
- Beslutsfattarna är viktiga för att Migrationsverket ska upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i ärendehandläggningen. Beslutsfattarna ska vägleda handläggarna så att handläggningen blir korrekt och så att utredningarna blir tillräckligt bra för att myndigheten ska kunna fatta beslut i ärendena. Beslutsfattarna ska även se till att besluten blir materiellt och formellt riktiga.
- Personalomsättningen bland handläggarna i asylprövningen är hög.
- Det tar ungefär ett år för en ny handläggare att lära sig arbetet ordentligt. När det gäller hur man utreder och bedömer mer komplicerade ärenden tar det ofta mer än ett år för en handläggare att få den nödvändiga erfarenheten.
- Få nyanställda går hela den introduktionsutbildning som alla nya medarbetare på Migrationsverket ska gå. Det beror på att det ofta kan vara ett högt tryck i ärendehandläggningen och att det är de enskilda enheterna som avgör hur nyanställda introduceras i verksamheten.
- Lärandet och kompetensutvecklingen är till stor del delegerad till regionerna, de enskilda enheterna och medarbetarna. Samordningen mellan regionerna är svag när det gäller introduktion av nyanställda och kompetensutveckling. Det gör att det finns en risk för att det utvecklas lokala arbetssätt och kulturer som kan gå ut över enhetligheten och rättssäkerheten.

4.2 Förändringar i lagstiftningen påverkar förutsättningarna att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten

Utlänningslagen har ändrats flera gånger under de senaste tio åren. Flera av ändringarna har ofta gjorts med kort varsel och efter politiska kompromisser vilket gjort att det ofta blivit upp till Migrationsverket och migrationsdomstolarna att tolka och fylla vissa bestämmelser med närmare innehåll. Under de senaste tio åren har det också tillkommit annan reglering inom migrationsområdet som Migrationsverket behövt anpassa sig till och hantera, till exempel den så kallade gymnasielagen. I vissa fall har förändringar i lagstiftningen lett till att Migrationsverket behövt ta fram nya processer och stödmaterial kopplat till detta. Ny och ändrad lagstiftning innebär också ofta ett ökat internt behov av rättslig styrning och stöd vilket ökar efterfrågan på bland annat rättsavdelningens och digitaliserings- och utvecklingsavdelningens (DUA) experter. Men rättsavdelningen experter blir också ofta involverade i arbetet med att ta fram ny eller förändrad lagstiftning.

Sammantaget har detta gjort att trycket på Migrationsverket, och framför allt på rättsavdelningen, i perioder varit hårt under de senaste tio åren.

4.2.1 Hög efterfrågan på rättsavdelningens kompetens

Av våra intervjuer framgår att både intern och extern efterfrågan på rättsavdelningens kompetens har ökat under senare år. Avdelningen bedömer att den inte har haft tillräckliga resurser för att möta efterfrågan. Vi har dock inte kunnat få fram något underlag som beskriver detta eftersom avdelningen inte följer upp efterfrågebaserade prestationer och hur efterfrågan utvecklas över tid. Av våra intervjuer framgår att avdelningen främst drar ned på internt stöd och uppföljning av rättslig kvalitet när resurserna inte räcker till för att möta efterfrågan.

4.3 Migrationsverket har arbetssätt som skapar förutsättningar för enhetlighet och rättssäkerhet på lokal nivå

Våra intervjuer med huvudkontoret, regionerna och enheter inom asylprövningen samt analyser av interna styrdokument visar att Migrationsverket har rutiner och arbetssätt som skapar förutsättningar för enhetliga och rättssäkra bedömningar inom enheterna och lokalt på prövningsorterna. Arbetet på de enskilda enheterna kan därför ofta fungera bra. Utmaningen ligger i att det är många enheter som handlägger asylärenden och att lagstiftningen och den centrala styrningen lämnar ett utrymme där det kan uppstå variationer mellan hur olika regioner och enheter tolkar och tillämpar lagstiftning och interna styrdokument. Till detta kommer också att det rättsliga stödet ges i olika former och att det inte alltid dokumenteras på ett sätt som främjar en enhetlig tillämpning inom myndigheten. Det finns även många olika kontaktytor mellan den operativa verksamheten och huvudkontorets avdelningar där stöd kan ges och tolkningar av lagstiftningen och den interna styrningen kan göras och diskuteras. Som en följd av detta är det svårt för huvudkontoret att samordna regionerna och enheter och att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten inom myndigheten som helhet.

4.3.1 Handläggningen regleras genom processtyrningen

Handläggningen av asylärenden regleras genom processtyrningen. I detta avsnitt redogör vi för styrningen av delprocesserna *ansökningsprocessen* och *prövningsprocessen* och hur enheterna arbetar för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet.

Av processtyrningen framgår de förutsättningar och krav som gäller för handläggningen och de aktiviteter som ingår i processerna. Processerna är tidsatta för att handläggarna hela tiden ska föra ärendena närmare ett beslut. Det handlar inte om att handläggningen ska gå snabbt på bekostnad av den rättsliga kvaliteten utan om att ärendena ska handläggas aktivt och utan onödiga dröjsmål. Styrningen fokuserar främst på vilka aktiviteter som ska göras medan mindre fokus riktas mot

hur aktiviteterna ska göras och de juridiska bedömningarna. Det finns handböcker för de olika delprocesserna och av dessa framgår rutiner för de aktiviteter som ingår i delprocessen. Rutinerna är bindande för de som arbetar i processen om de går att tillämpa i det aktuella ärendet.

4.3.2 Ansökningssamtalet ska underlätta den fortsatta handläggningen och prövningen av ärendet

Ansökningssamtalet ska bland annat göra det lättare att utreda asylärendet. Genom att tidigt ta in information om den sökande kan handläggarna läsa in sig på ärendet och förbereda den muntliga utredningen (som sker under prövningsprocessen).

I regel bokas ett ansökningssamtal till en timme. Samtalet är till viss del styrt av mallar på så vis att handläggaren ska ställa olika frågor och ange den sökandes svar på ett bestämt sätt. När det gäller skyddsskäl ska handläggaren bara be den sökande att kortfattat berätta om dem. Detta eftersom ett offentligt biträde oftast ska vara med under den muntliga utredningen av ärendet. I utredningssamtalet får den sökande redogöra utförligt för sina skyddsskäl. I ansökningssamtalet kan handläggaren ställa följdfrågor men får inte ifrågasätta uppgifter.⁵⁶

4.3.3 Ärenden ska löpande föredras för en beslutsfattare

En viktig del i arbetet för att upprätthålla rättssäkerhet och enhetlighet i handläggningen och bedömningen av asylärenden är att handläggare föredrar ärendena för beslutsfattare och att beslutsfattare granskar, godkänner och granskar besluten i sin helhet. Det innebär att beslutsfattarna är ytterst ansvariga för beslutens innehåll. Migrationsverket har använt sig av denna ordning under lång tid, så arbetssättet är väl etablerat i myndigheten.

Enligt handboken för prövningsprocessen ska handläggaren föredra ärendet för beslutsfattaren när det behövs under handläggningen av ett asylärende.⁵⁷ Det kan till exempel vara inför, under eller efter utredningssamtalet samt inför och vid beslut. Det finns också vägledning om vad som *kan* tas upp vid och förberedas inför olika föredragningar. Olika enheter gör på olika sätt när det gäller hur ofta och på vilket sätt som ärendena föredras. På vissa enheter är det beslutsfattarna som avgör om och när ett ärende ska föredras medan det kan vara andra befattningar som avgör detta på andra enheter. Sammantaget kan det därför se olika ut i organisationen, vilket kan försämra enhetligheten både i handläggningen och i bedömningen i asylärenden. Men samtidigt måste det finnas en viss flexibilitet och ett visst handlingsutrymme på lokal nivå till följd av variationen i ärendena.

⁵⁶ Migrationsverket (2021) *Handbok för processområde Asyl – Prövningsprocessen*, DUA/140/2021, s. 17–18.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 118.

Ett viktigt syfte med föredragningarna är att beslutsfattarna ska kunna vägleda handläggarna i handläggningen, utredningen och bedömningen av ärendet. Ett annat viktigt syfte är att beslutsfattaren ska ha insyn i och kännedom om ärendet och kunna påverka så att det underlag som kommer att ligga till grund för beslutet är tillräckligt och håller måttet innan ärendet föredras för beslut. Men det handlar också om att handläggare och beslutsfattare ska ha samma bild av ärendet.

Vid föredragning inför utredningen *ska* handläggare och beslutsfattare diskutera frågor om till exempel anförda asylskäl, identitet och landinformation. Under utredningen tar handläggaren också en kort paus i utredningen för att stämma av med beslutsfattare hur det går i utredningen. Vid föredragningen kan handläggare och beslutsfattare diskutera nya omständigheter och bevisning som har framkommit. Beslutsfattaren kan då också vägleda handläggaren om vad denne bör fokusera på under den fortsatta delen av utredningen.

Vid föredragningen efter utredningen *ska* handläggaren presentera en sammanfattning av vad som har framkommit vid utredningen. Handläggaren och beslutsfattaren diskuterar då om det behövs ytterligare handläggningsåtgärder eller inte. Om handläggaren och beslutsfattaren bedömer att de har tillräckligt med underlag för att skriva ett beslut ska de enas om ett upplägg för beslutet.

Efter denna föredragning *ska* handläggaren ta fram ett utkast till beslut och dela det med ansvarig beslutsfattare. Beslutsfattaren kan då lämna synpunkter på beslutet och hur det är formulerat. Handläggaren justerar sedan texten innan beslutsfattaren fastställer och expedierar beslutet.

4.3.4 Höga krav på handläggarna inför och under asylutredningen

Handläggaren ska göra en muntlig utredning i alla asylärenden. Den sökande får då redogöra för sina skyddsbehov och andra omständigheter som kan ligga till grund för uppehållstillstånd. I många ärenden är det som kommer fram muntligen under utredningssamtalet det enda bevismedlet, vilket ställer höga krav på handläggaren och den sökande.

Handläggarna behöver ha goda och aktuella kunskaper i intervjuteknik och minnespsykologi, god landkunskap, kännedom om normativitet, ett bra förhållningssätt och en god juridisk kompetens. Därutöver ska de ha förmåga att få den sökande att förstå vad som krävs för att villkoren för att få skydd ska anses vara uppfyllda och skapa förutsättningar för den sökande att lämna alla relevanta uppgifter.⁵⁸

⁵⁸ Ibid., s. 213.

Rutinen för utredningen är på 14 sidor och täcker många olika och ofta komplexa frågor och områden. Om vi lägger till rutinerna för vissa specifika ärendetyper är rutinen på 31 sidor. Rutinen är ambitiöst skriven, men lämnar ändå handlingsutrymme för den enskilde handläggaren och beslutsfattaren att göra val och bedömningar i olika situationer. Många gånger rör det sig om val i svåra frågor och bedömningar, vilket kan försämra enhetligheten på nationell nivå.

Handläggarna ska vara väl förberedda inför utredningen

Bra muntliga utredningar förutsätter att handläggaren har förberett sig väl. Handläggaren förväntas känna till vad som har sagts i ansökningssamtalet och vad som har kommit fram i eventuella tidigare ansökningar om tillstånd i Sverige. Handläggaren ska även veta om det finns identitetshandlingar eller andra bevis i ärendet.

För att kunna ställa relevanta frågor behöver handläggarna ha god förståelse och kunskap om det land och det sammanhang som den sökande kommer ifrån. Det handlar till exempel om kunskaper om landets politiska organisation, geografiska, ekonomiska och sociala förhållande och kännedom om respekten för mänskliga rättigheter i landet. Därutöver behöver handläggaren ha kulturella kunskaper, till exempel om definitionen av en familj, kvinnors roll och ställning och attityder mot hbtqi-personer i det aktuella landet.

Handläggarna ska hinna med mycket under utredningssamtalet

Under utredningen ska handläggaren fokusera på risk för skyddsgrundande behandling eller annat som behöver utredas, även om hen ska hinna med många olika saker. Under samtalet ska handläggaren få den sökande att förstå vad som krävs för att villkoren för att få asyl ska anses vara uppfyllda och skapa förutsättningar för den sökanden att lämna alla relevanta uppgifter.

I regel bokas tre timmar för en muntlig utredning men det finns ortspecifika rutiner för hur lång en utredning ska vara.⁵⁹ Tiden kan justeras efter bokningen om den ansvariga handläggaren och beslutsfattaren bedömer att ärendets beskaffenhet gör att det krävs mer eller mindre tid. Det finns inga krav på hur lång en muntlig utredning ska vara, utan tiden styrs av behovet i varje enskilt fall.

Under samtalet ska handläggaren, förutom att ställa frågor om skyddsskäl och skapa en struktur i asylberättelsen, även informera om asylprocessen, den sökandes rättigheter och skyldigheter, hämta in information om hälsa och familjeförhållanden samt låta den sökande bemöta alla omständigheter som finns i ärendet och som Migrationsverket kan komma att använda sig av i beslutet. Handläggaren ska även ge den sökande möjlighet att bemöta motstridigheter och utreda skäl för andra

⁵⁹ Ibid., s. 53.

typer av uppehållstillstånd samt låta biträdet komma till tals och se till att hen har fått möjlighet att ställa kompletterande frågor till den sökande.

Allt detta ska göras med hjälp av tolk, samtidigt som handläggaren löpande ska föra protokoll över samtalet.

Det finns stöd för att bedöma om en berättelse är tillförlitlig

Föredragningen inför utredningen ska fokusera på relevanta teman och kärnfrågor för utredningen. Vid föredragningen bestämmer handläggaren och beslutsfattaren tillsammans vilket tema som utredningen ska fokusera på: tillräcklighet eller tillförlitlighet.

Tillräcklighet handlar om i vilken utsträckning de angivna asylskälen är tillräckliga som grund för ett uppehållstillstånd eller inte. Om det som den sökande anför i ett ärende inte är tillräckligt för att uppfylla de rättsliga kraven för ett uppehållstillstånd så beror inte utgången i ärendet på om berättelsen är tillförlitlig eller inte.

Om asylskälen däremot är tillräckliga så ska handläggaren gå vidare och bedöma *tillförlitligheten* i de uppgifter som den sökande har lämnat. Som stöd i sin bedömning finns det olika kriterier som handläggarna kan använda sig av. Av det rättsliga stödet framgår att en tillförlitlig asylberättelse kan framstå som självupplevd, innehållsrik, detaljerad och sammanhängande. Vart och ett för sig räcker däremot inte något av dessa kriterier för att en muntlig utsaga ska bedömas som tillförlitlig.⁶⁰

4.3.5 Beslutsfattarmöten är viktiga för enhetligheten

Utöver beslut efter föredragning är beslutsfattarmöten ett viktigt verktyg för att upprätthålla enhetligheten i bedömningen i asylärenden. Syftet med mötena är att beslutsfattarna inom en enhet ska kunna diskutera svåra ärenden och bedömningar med andra beslutsfattare (och i vissa fall med teamledare och enhetschefer). Målet är att kunna hjälpa handläggarna men också för att få syn på risker för att handläggare och beslutsfattare gör olika och bedömer ärenden olika.

Om beslutsfattarna är eniga i en fråga så meddelar de detta till den ansvariga handläggaren. Om beslutsfattarna inte når konsensus så kan frågan lyftas vidare till det regionala prövningsstödet (se avsnitt 4.6). Av våra intervjuer framgår att det finns vissa skillnader i hur enheterna i olika regioner använder sig av, lägger upp och genomför beslutsfattarmöten. Men vad vi har förstått använder sig alla enheter av sådana möten. I vissa fall kan beslutsfattarmötena även inkludera beslutsfattare från flera enheter inom en sektion eller en region.

⁶⁰ Ibid., s. 394–396 och 463–464.

4.3.6 Alla beslut i asylärenden ska vara tvåmannabeslut

En viktig del i Migrationsverkets arbetssätt för att upprätthålla hög rättslig kvalitet inom asylprövningen är att alla beslut om uppehållstillstånd i asylärenden ska vara tvåmannabeslut. Det innebär att en beslutsfattare ska godkänna ett utkast till beslut innan det fastställs av beslutsfattaren och den som handlagt ärendet.

Migrationsverket har en rutin som beskriver hur beslutsutkast bör formuleras och vad handläggarna och beslutsfattarna bör tänka på när de utformar beslutet. Rutinen ska skapa förutsättningar för att besluten blir enhetliga och lever upp till de rättsliga och kvalitetsmässiga kraven. Det finns även ett särskilt handlägningsstöd för beslutsskrivande.

Innan handläggaren tar fram ett utkast till beslut ska ärendet föredras för en beslutsfattare. Vid föredragningen ska föredragande och beslutsfattare tillsammans gå igenom allt material och information i ärendet för att sedan komma fram till ett beslut i ärendet.⁶¹

Av rutinen framgår att besluten ska vara välmotiverade och inte innehålla svepande eller värderande motiveringar. I arbetet ska handläggarna använda sig av de beslutsmallar som finns, men det är handläggarna som ansvarar för att innehållet blir korrekt och koncentreras till det väsentliga i ärendet. Rutinen innehåller också särskilda riktlinjer som gäller prövningen av barnets bästa i beslut som berör barn. Det finns också en särskild rutin för beslut i ärenden där det finns indikationer på att den sökande har begått en form av brott som kan göra att denne kan bli utesluten från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

4.4 Stark rättslig styrning men ibland har styrningen svårt att nå ut

Migrationsverket använder flera olika verktyg i sin interna rättsliga styrning. Främst sker styrningen genom rättsliga ställningstaganden och rättsliga kommentarer. Rättsliga ställningstaganden är Migrationsverkets starkaste styrverktyg för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet. De beslutas av rättschefen och är bindande för alla i myndigheten.

Myndigheten tar fram rättsliga ställningstaganden när lagstiftningen inte är tillräckligt tydlig eller när det saknas praxis på ett område. I ett ställningstagande uttalar sig rättschefen om hur en författning bör tolkas.⁶² Det finns ungefär

⁶¹ Ibid., s. 330.

⁶² Migrationsverket (2023) *Arbetsordning*, s. 24–25.

40 rättsliga ställningstaganden som kan vara aktuella i utredningar och bedömningar av asylärenden.

En del rättsliga ställningstaganden rör hur säkerhetssituationen i ett land ska bedömas och vilken rätt till skydd som denna situation leder till. Under 2024 har generaldirektören gett rättschefen i uppdrag att se över rättsavdelningens arbetssätt och former för landrelaterad styrning och stöd till den operativa verksamheten. Uppdraget handlar bland annat om att se över de ställningstaganden och kommentarer som anger hur asylärenden ska bedömas i förhållande till situationen i de berörda länderna.⁶³

I de rättsliga kommentarerna uttalar sig Migrationsverket om hur ett domstolsavgörande bör tolkas. Handläggarna och beslutsfattarna har tillgång till både de rättsliga ställningstagandena och kommentarerna genom Migrationsverkets databas för landinformation och rättslig styrning (Lifos) och genom handböcker, rutiner och vägledningar.

4.4.1 Det finns styrning för hbtqi-och konvertitärenden

Det finns rättsliga ställningstaganden som rör utredning och bedömning av hbtqi- och konvertitärenden.⁶⁴ Enligt det rättsliga ställningstagandet för hbtqi-ärenden ska handläggaren bedöma om den sökande har gjort sin grupptillhörighet sannolik och situationen för gruppen i den sökandes hemland samt göra en framåtsyftande bedömning av den sökandes personliga risk. Dokumentet ger även exempel på teman som handläggaren kan utgå från i utredningen. Exempel på teman är olikhet, stigma, skam och skada vilka härstammar från den så kallade DSSH-metoden (Difference, Stigma, Shame and Harm).

Ställningstagandet innehåller också exempel på sådant som kan komma fram under utredningarna och hur detta kan tolkas och senare ligga till grund för bedömningen. Ställningstagandet gör också tydligt att frågor om sexualitet och könsidentitet är tabubelagt och förknippat med stigma i många kulturer. Därför kan det vara svårt för de sökande att prata om sådana skäl under utredningen. Det framgår också att upplevelser och känslor inför en sexuell läggning eller identitet är högst personliga och att det inte finns några rätta eller fel svar på frågor som rör identitet.

⁶³ Migrationsverket (2024). *Uppdrag att se över formerna för rättslig styrning av asylärenden och stöd till operativ verksamhet.*

⁶⁴ Migrationsverket (2021). *Utredning och prövning av den framåtsyftande risken för personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning, köns-överskridande identitet eller könsuttryck* och Migrationsverket (2021). *Metod för prövningen då religion, inklusive konversion och ateism m.m. åberopas som asylskäl.*

Av det rättsliga ställningstagandet som rör prövningen då religion åberopas som skyddsskäl framgår att när en sökande anger att hen har konverterat till en annan religion eller blivit ateist så ska handläggaren göra en individuell bedömning av personens religiösa tillhörighet och bedöma risken för skyddsgrundande behandling. Handläggaren behöver därmed utreda hur genuin den religiösa övertygelsen är, och bedöma tillförlitligheten i den sökandes muntliga utsaga om sin religiösa tillhörighet. Till skillnad från i hbtqi-ärenden så saknas vägledning för hur handläggarna ska utreda den framåtsyftande risken i dessa ärenden. Skillnaden beror på att Migrationsverket inte sett att det funnits behov av ett sådant stöd när det gäller ärenden då religion åberopas som skyddsskäl.

Vår genomgång av de två rättsliga ställningstagandena visar att de är logiskt uppbyggda i olika steg som handläggarna ska följa. Men de innehåller en blandning av ska- och bör-krav, och det är inte alltid tydligt när olika skrivningar ska ses som skarp styrning och när de är att betrakta som rekommendationer. I några fall förekommer det också att skrivningar motsäger varandra på så vis att något som tidigare har varit formulerat som ett ska-krav senare formuleras som ett bör-krav. Vi bedömer att detta gör det svårare att tolka och använda sig av ställningstagandena.

I och med att de rättsliga ställningstagandena är mycket tydliga med att det inte finns något facit på frågor som rör sexuell läggning eller religiös tro och att varje fall behöver bedömas individuellt, så lämnar de också ett bedömningsutrymme åt enskilda handläggare och beslutsfattare. Men eftersom de endast ger exempel på saker att utreda och inte konkret stöd i hur svaren ska tolkas och bedömas, så motverkar bedömningsutrymmet delvis ställningstagandenas syfte att ge stöd i bedömningen.

4.4.2 Styrningen kan ha svårt att få genomslag

Våra intervjuer med Migrationsverket visar att det kan vara svårt för den rättsliga styrningen att nå ut till handläggare och beslutsfattare. Det finns därmed en risk för att styrningen inte får det genomslag den är tänkt att få, vilket i sin tur leder till att styrningen av enhetligheten inom myndigheten inte är tillräckligt effektivt.

Flera av de som vi har intervjuat anser att den rättsliga styrningen ofta är relevant, användbar och ger ett bra stöd i bedömningarna av enskilda ärenden. Men de anser också att genomförandet och förutsättningarna för att styrningen ska få genomslag är svaga. Till detta kommer också att den interna rättsliga styrningen behöver vara öppen för tolkningar och avvägningar utifrån de förutsättningar som gäller i olika ärenden. Det kan leda till att det uppstår variationer mellan olika regioner och enheter.

Kritiken om att styrningen kan ha svårt att få genomslag inom myndigheten framkommer även i våra intervjuer med asylrättsorganisationer och externa aktörer. De anser att styrningen ofta är relevant, men att den inte alltid efterlevs av handläggare och beslutsfattare.

Att den rättsliga styrningen kan ha svårt att få genomslag beror på hur verksamheten är organiserad och hur den interna styrningen och uppföljningen fungerar. Migrationsverket har en långtgående delegation där rättsavdelningens styrning ska nå ut till och få genomslag på cirka 20 fristående enheter som sköter handläggningen av asylärenden. Styrningen ska passera genom flera chefsnivåer och frågor om rättslig styrning och uppföljning av rättslig kvalitet har inte varit prioriterade av flera av dessa chefsnivåer (se även kapitel 3). Det gör bland annat att uppföljningen av hur handläggare och beslutsfattare följer den rättsliga styrningen ofta är svag eller i vissa fall saknas helt. Så vitt vi har kunnat se görs inga systematiska uppföljningar av om den rättsliga styrningen efterlevs och tillämpas likadant inom hela myndigheten.

Svårigheterna att få genomslag för styrningen kan också bero på att den rättsliga styrningen är omfattande och att det kan vara svårt att hitta rätt i de interna systemen där både annan styrning och det rättsliga stödet också finns. I vissa fall kan det också vara så att olika rutiner och vägledningar inte är uppdaterade med hänvisningar till aktuella ställningstaganden och kommentarer. Men det kan även ha att göra med att rättslig styrning, stöd och förtydliganden kan skickas i mejl eller förmedlas i samtal med enskilda medarbetare eller enheter. Sådan styrning och sådant stöd finns därmed inte tillgängliggjort så att alla inom myndigheten har tillgång till det och kännedom om det. Även detta riskerar att påverka enhetligheten inom myndigheten.

4.5 Det rättsliga stödet är omfattande men inte alltid lätt att hitta rätt i

I detta avsnitt redogör vi för hur Migrationsverket arbetar för att ge handläggare och beslutsfattare stöd i handläggningen och bedömningen av asylärenden.

I analysen har vi fokuserat på det skriftliga stödet och den struktur för att ge praktiskt stöd i handläggningen och prövningen som myndigheten inrättade 2021 (prövningsstödet).

4.5.1 Omfattande stöd som det kan vara svårt att hitta i och förhålla sig till

Vår analys visar att det skriftliga stödet är mycket omfattande och att det inte alltid är lätt för handläggare och beslutsfattare att orientera sig i det stöd som finns inom myndigheten. Under vårt arbete har vi fått exempel på att stödet inte alltid är uppdaterat och att det ibland finns motsägelser mellan olika stödmaterial på grund av att en del av stödet är uppdaterat medan en annan del av det inte är det. Flera personer som vi har intervjuat har även gett exempel på att de har egna sammanfattande dokument för att enkelt och snabbt kunna hitta relevant stöd i olika frågor eftersom det interna stödet är så omfattande.

Statusen på stödet är inte heller helt tydlig på så vis att visst stöd är bindande för de som arbetar i myndigheten medan annat stöd inte är bindande.⁶⁵ Den otydliga statusen gäller även de svar som handläggare och beslutsfattare får från prövningsstödet olika nivåer.

Det skriftliga stödet består främst av rättsliga ställningstaganden, rättsliga kommentarer och rättsutredningar. Därutöver finns det även stöd i form av handböcker, mallar, vägledningar, landinformation, rättsfallssamlingar och länkar till externa källor. Stödet är ofta integrerat i processtyrningen och arbetsvyer i de interna systemen samt tillgängligt i databasen Lifos.

Handböckerna är en central del i det interna stödet. Handböckerna ska göra det enklare för handläggare och beslutsfattare att ta del av rättskällor och interna regler samt att tillämpa rättsreglerna. I handböckerna finns rutiner som reglerar verksamheten och styr vad handläggare och beslutsfattare gör i processen. Vår analys av prövningsprocessen visar att rutinerna innehåller många ska-krav. Men eftersom rutinerna är stödjande dokument är kraven inte bindande, utan handläggarna kan göra egna tolkningar och bedömningar. I bedömningen av olika alternativ inom en aktivitet förväntas beslutsfattarna vägleda handläggarna och hjälpa dem att avgöra vilka alternativ som är de rätta.

Även i de fall där en rutin innehåller ett ska-krav framgår det av kontexten eller av annan information att det finns ett handlingsutrymme i det enskilda fallet. Det följer av att varje ärende ska handläggas utifrån dess beskaffenhet. Rutiner behöver därför vara möjliga att anpassa utifrån de individuella förutsättningarna i ärendet. Enligt Migrationsverkets interna styrning ska rutiner i handböcker följas när de är tillämpliga, det vill säga när det är relevant att följa dem i det enskilda ärendet.

4.5.2 Färre områden där det finns specialister

För vissa typer av asylärenden finns det specialister som är involverade i att bedöma ärendena. Regionerna kan använda sig av specialister på olika sätt. Historiskt sett har myndigheten fattat beslut om att inrätta specialister utifrån vilket behov av att förstärka beslutsfattandet som har funnits inom olika områden.

Tidigare fanns det specialister inom flera ärendetyper, men dessa togs bort vid omorganisationen 2021. I den tidigare ordningen fanns till exempel specialister med som ett bollplank och kvalitetssäkrare i hbtqi-ärenden. Men numera förväntas alla handläggare kunna handlägga alla typer av asylärenden och asylskäl. De förväntas även vara väl insatta i hur situationen för hbtqi-personer ser ut i alla länder som de asylsökande kommer ifrån. Men av våra intervjuer framgår också att

⁶⁵ Migrationsverket (2023) *Arbetsordning*, s. 26–27.

vissa enheter tillämpar lokala regler om att beslutsfattare ska ha gått en viss utbildning för att få fatta beslut i hbtqi-ärenden, men alla enheter har inte sådana regler.

4.5.3 Det finns ett forum för särskilt svåra ärenden

Vid rättsavdelningen finns ett särskilt forum dit enheterna kan vända sig i ärenden som de bedömer är särskilt svåra. Forumet ska göra det möjligt för den enhet som handlägger ärendet att snabbt komma i kontakt med rättsavdelningens experter, så att enheten och rättsavdelningen tillsammans kan diskutera olika frågeställningar i ärendet. Oftast hanteras ärendena i direkt dialog mellan rättsavdelningens experter och den enheten som ansvarar för det anmälda ärendet. Det sker framför allt när det finns rättslig styrning eller rättsligt stöd i en fråga.

Under 2023 och 2024 har forumet aktiverats regelbundet. År 2023 behandlade forumet 20 ärenden och under 2024 (fram till 15 maj) har 10 ärenden tagits upp. Två av ärendena har varit asylärenden.⁶⁶

I vissa särskilda fall kan rättsavdelningen ta över ett ärende från den ansvariga enheten men det är sällan som det behövs.

4.5.4 Sättet att ge stöd på skiljer sig åt mellan olika delar av myndigheten

Våra intervjuer visar att det finns skillnader i arbetsätt mellan rättsavdelningens enheter och funktionen för land- och omvärldsanalys (Migrationsanalys) vid NOA som ansvarar för Migrationsverkets landinformation. Skillnaderna består främst i hur nära den operativa verksamheten man arbetar. Migrationsanalys arbetar nära den operativa verksamheten och försöker vara tillgänglig för löpande frågor och ge direkt stöd i enskilda fall. Vid behov tar funktionen också fram analyser av särskilda frågor gällande olika länder om sådan information saknas.

När det gäller migrationsrättsenheterna så tyder våra intervjuer med enheterna och operativ verksamhet på att det är ett längre avstånd mellan operativ verksamhet och rättsavdelningen än vad det är mellan operativ verksamhet och Migrationsanalys. Av intervjuerna framstår det också som att avståndet mellan den operativa verksamheten och rättsavdelningen har ökat över tid.

Men det finns också många kontaktytor mellan rättsavdelningen och den operativa verksamheten bland annat vid utbildningar, gemensamma arbetsmöten och när man utvecklar rättsligt stöd och rättslig styrning. Operativ verksamhet kan ställa frågor

⁶⁶ E-postsvar från Migrationsverket på fråga om Funktionen för särskilt svåra ärenden. 2024-05-15 *Statistik funktionen för särskilt svåra ärenden.*

till rättsavdelningens experter och det förekommer informella kontakter mellan rättsavdelningens experter och beslutsfattare i enskilda ärenden, framför allt i ärenden där det finns behov av att få snabba svar.

Migrationsverket har försökt styra upp sådana kontakter så att frågor hanteras inom prövningsstödsstrukturen. Det har delvis lett till det blivit längre mellan rättsavdelningen och operativ verksamhet. Det gör att det kan ta tid innan de handläggande enheterna får svar eller rättsavdelningen får kännedom om olika behov av styrning och stöd. Det kan i vissa fall skapa viss irritation i den operativa verksamheten och göra att man söker stöd på annat sätt inom myndigheten.

4.5.5 Prövningsstödet ska bidra till hög rättslig kvalitet och utveckling av processerna

En viktig del i arbetet för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet är det så kallade prövningsstödet. Prövningsstödet har delvis tagit över vissa uppgifter att ge stöd till den operativa verksamheten som rättsavdelningen och DUA tidigare hade.

Prövningsstödet ska ge handläggare och beslutsfattare snabbt och enkelt stöd när det uppstår frågor som rör handläggningen av ett ärende eller hur migrationslagstiftningen ska tillämpas. Men strukturen ska även fånga upp områden där det finns risk för brister i enhetlighet och rättssäkerhet samt om stöd eller processer behöver förbättras eller områden där det saknas stöd. Strukturen är därför knuten till digitaliserings- och processrådet och processforum som bereder beslut om ändringar i processer och stöd.

Prövningsstödsstrukturen är omfattande, svåröverskådlig och tar ganska stora resurser i anspråk. Totalt sett omfattar strukturen 3 nivåer (och processforum), 11 nationella nätverk och 13 regionala grupper. En följd av detta är att det inom ramen för strukturen hålls många möten. I vissa fall ses deltagarna varje eller varannan vecka. Omfattningen gör också att strukturens olika delar och nivåer behöver samordna sig. Det finns även en risk för att arbeta dubbelt eller att det uppstår olika tolkningar, eftersom samma fråga kan hanteras av olika grupper och olika nätverk samtidigt.

Frågor ska inte eskaleras i onödan utan lösas så nära den nivå som beslutet fattas på som möjligt

Arbetet bygger på att frågor inte ska eskaleras uppåt i onödan. Det handlar om att den operativa verksamheten ska känna att de äger frågor som gäller tillämpning, men även om att inte överbelasta huvudkontoret med frågor som kan lösas lokalt.

I första hand ska behov av stöd hanteras inom den egna enheten eller i samarbete med andra enheter. Handläggare och beslutsfattare förväntas försöka lösa frågor genom kollegiala samtal. En viktig del i detta arbete är de *beslutsfattarmöten* som de flesta enheter använder sig av. Vissa regioner har även möten där beslutsfattare från olika enheter diskuterar frågor som har uppstått i verksamheten.

Regionerna bestämmer hur frågor ska lyftas vidare från enhetsnivån.⁶⁷ Men varje region ska ha en *gemensam regional funktion* som tar emot de frågor som enheterna inte löser. Funktionen stöd ska utgå från det stöd som myndigheten redan tagit fram och tillgängliggjort i olika system och forum. En viktig uppgift för funktionen är därmed att hjälpa handläggare och beslutsfattare att hitta rätt i myndighetens befintliga stödmaterial.

Svåra frågor kan lyftas till grupper och nätverk på nationell nivå

Den andra nivån i strukturen är de *nationellt sammansatta prövningsstödsgrupperna*. Grupperna ska hantera och lösa särskilt svåra frågor som gäller tillämpning eller frågor som den undre nivån inte har kunnat lösa eller enas om svaren på. Prövningsstödsgrupperna är nationellt sammansatta med representanter från regionerna, men i vissa fall deltar även experter från rättsavdelningen och DUA. Men det är inte reglerat utan sker i sådana fall mer informellt.

Inom asylprövningen finns det en grupp för förstagångsärenden och en grupp för förlängningsärenden. Även dessa gruppers stöd ska utgå från befintligt stöd. Gruppernas svar i olika frågor kan vara viktiga för hur regler ska tillämpas och ska därför dokumenteras och tillgängliggöras på olika sätt.

De nationella prövningsstödsgrupperna ska bemannas med erfarna och kompetenta personer som handlägger och fattar beslut inom den aktuella processen. Grupperna ska kunna hantera både rättsliga och processuella frågor. I asylprövningen kan det till exempel röra sig om beslutsfattare, erfarna handläggare eller teamledare men även andra befattningar kan ingå i grupperna. Grupperna kan ledas av en operativ chef.⁶⁸

En prövningsstödsgrupp som har fått en fråga eskalerad till sig från en region bedömer själv om den kan lämna stöd i den aktuella frågan. Om gruppen bedömer att det saknas befintligt prövningsstöd ska gruppen skicka vidare frågan uppåt till ett *nationellt prövningsstödsnätverk*.⁶⁹

De nationella prövningsstödsnätverken ska samordna förändringar i prövningsstödet och förankra, identifiera, analysera, prioritera och följa upp den operativa verksamhetens behov. Nätverken ska fungera som en kanal till den regionala strukturen och vara en samlad ingång i frågor som rör utvecklingen av stöd till prövningen. Prövningsstödsnätverken är också de som huvudsakligen tar emot dokumentationen av resultatet från de enhetsbaserade kvalitetsuppföljningarna.

⁶⁷ Migrationsverket (2022). *Metodbeskrivning. Struktur för prövningsstöd*, s. 7.

⁶⁸ *Ibid.*, s. 6–7.

⁶⁹ *Ibid.*, s. 7.

Prövningsstödsnätverken kan besluta om tillfälligt stöd i väntan på att nytt stöd tas fram.⁷⁰

I prövningsstödsnätverken deltar representanter från den operativa verksamheten, rättsavdelningen och DUA. Nätverken är viktiga för att huvudkontoret ska veta vilka behov av styrning, stöd och förändring som finns. Nätverken rapporterar till något av myndighetens tre *processforum*. Vid behov ska frågor skickas vidare upp till processforum. Frågor som rör kompetensutveckling kan skickas vidare till Migrationsakademin.

Processforum är ett myndighetsgemensamt forum som arbetar med att prioritera, följa upp och besluta om förutsättningar för att genomföra och etablera förändringar i processerna. Forumen ansvarar för att följa upp, förvalta och vidareutveckla strukturen för prövningsstöd och får besluta om att förändra strukturen. Vid större förändringar eller när det råder delade meningar i någon väsentlig beslutsfråga ska digitaliserings- och processrådet informeras.

Hanteringen av och svaren på frågor ska dokumenteras

De olika nivåerna ska dokumentera sin hantering och sina svar på de frågor som strukturen behandlar i ett internt konferensprogram. Svaren på frågor ska också tillgängliggöras på verksnätet och i olika arbetsvyer. De som har sökt stöd ska därmed kunna följa vad som har hänt i frågan, antingen genom att få ett svar eller genom att se var frågan hanteras.

4.6 Det behövs kompetenta och erfarna medarbetare för att upprätthålla hög rättslig kvalitet

Handläggarnas och beslutsfattarnas erfarenhet och kompetens är viktig för att Migrationsverket ska kunna upprätthålla en hög rättslig kvalitet i bedömningarna i asylärenden. Det är därför viktigt hur myndigheten arbetar med sin strategiska kompetensförsörjning och med kontinuerlig kompetensutveckling inom asylprövningen. I detta avsnitt analyserar vi kompetensförsörjningen, dess utmaningar och vilka förutsättningar myndigheten ger handläggare och beslutsfattare att hålla sina kunskaper uppdaterade.

⁷⁰ Ibid., s. 11–12.

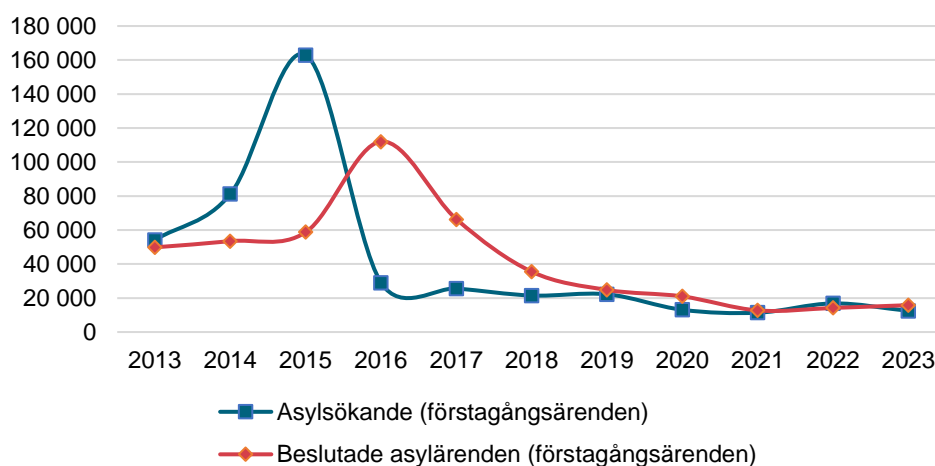
4.6.1 Svårt att behålla upparbetad kompetens när ärendevolymer varierar kraftigt över tid

Migrationsverkets förutsättningar att rekrytera och behålla medarbetare påverkas bland annat av hur många personer som söker asyl i Sverige. Förutsättningarna påverkas även av hur stort förvaltningsanslag som regeringen ger myndigheten, vilka prioriteringar regeringen gör och hur många personer som ansöker om andra typer av uppehållstillstånd och som omfattas av återvändandeuppdraget.

Antalet asylsökande har varierat kraftigt under det senaste decenniet. Migrationsverket har därför behövt kunna anpassa verksamheten väl till förändringar i omvärlden. Det handlar om att anpassa antalet anställda och att prioritera om resurser mellan olika ärendeslag i takt med att antalet ansökningar förändras.

År 2015 sökte över 160 000 personer asyl i Sverige. År 2023 var antalet nere på drygt 12 000 (figur 6).

Figur 6. Antal asylsökande och beslutade förstagångsasylärenden 2013–2023.



Runt 2015 förstärkte regeringen Migrationsverkets förvaltningsanslag. Myndigheten kunde därmed öka handläggningsskapaciteten inom asylprövningen kraftigt. Därefter minskades anslaget vilket gjorde att Migrationsverket drog ned på kapaciteten inom asylprövningen. Huvuddelen av anslagsminskningen genomfördes före 2020 och under perioden 2020–2023 har förvaltningsanslaget legat på ungefär samma nivå. Men antalet ärenden som kommer in inom olika ärendeslag har varierat. Migrationsverket har därför behövt fördela om resurser mellan asylprövningen och annan verksamhet.

Under 2021 och 2022 drog Migrationsverket ned på antalet handläggare inom asylprövningen. Under de första fyra månaderna 2021 minskade kapaciteten med 25 procent, från 450 till 340 årsarbetskrafter per månad. Därefter förstärkte myndigheten bemanningen igen. I samband med att Ryssland anföll Ukraina i februari 2022 gjorde Migrationsverket en omfördelning av prövningsresurser, vilket ledde till att kapaciteten inom asylprövningen minskade från knappt 400

årsarbetskrafter till ungefär 300 årsarbetskrafter. Därefter har bemanningen förstärkts successivt. Från hösten 2022 och fram till och med utgången av 2023 har bemanningen inom asylprövningen uppgått till cirka 450 årsarbetskrafter per månad.⁷¹

Under de senaste åren har myndighetsledningen lagt om hur myndigheten arbetar med sin kompetensförsörjning. Detta beror bland annat på att myndigheten vill kunna vara mer flexibel och förberedd på att hantera förändringar i migrationen och i regeringens styrning. Numera fokuserar myndigheten på att rekrytera migrationshandläggare som är generalister och inte specialister inom till exempel ett ärendeslag, som asyl. Det gör handläggarna mer flyttbara, men ställer krav på myndighetens förmåga att snabbt kunna ge handläggarna den ärendespecifika kompetens som de behöver för att kunna handlägga ärenden med hög rättslig kvalitet.

Det är en hög omsättning av framför allt handläggare

Utöver att kunna rekrytera duktiga medarbetare behöver Migrationsverket behålla kompetenta medarbetare inom asylprövningen. Detta följer av att handläggare och beslutsfattare behöver kunna fatta självständiga beslut i komplexa utredningar och veta när och till vem de ska vända sig med frågor som de inte kan lösa själva. Det är förmågor som man framför allt får genom egen erfarenhet.

Men under senare år har Migrationsverket haft svårt att behålla erfarna medarbetare. Det gäller framför allt handläggare, men under vissa perioder även beslutsfattare. Den genomsnittliga anställningstiden för handläggare skiljer sig åt mellan olika enheter och regioner. Vissa enheter i region Syd och region Väst skiljer ut sig genom en kort genomsnittlig anställningstid (mindre än två år) medan några enheter i region Nord utmärker sig genom att ha en lång genomsnittlig anställningstid (mer än fem år).

Våra intervjuer med enhetschefer visar att cheferna upplever att det är svårt att få handläggarna att stanna längre än två år. Det beror på löneutvecklingen, att de interna karriärvägarna är begränsade och att duktiga handläggare snabbt blir beslutsfattare.

Både beslutsfattarna och teamledarna upplever detta som frustrerande. Av våra intervjuer framgår att de ofta känner att de får börja om från början när handläggare byts ut. Det gör det svårt att vidareutveckla och höja den rättsliga kvalitet som de har utvecklat. I stället handlar mycket om att hålla kvar nivån eller om att arbeta sig tillbaka till den önskade nivån.

⁷¹ Uppgifterna är hämtade från Migrationsverkets månadsuppföljning och avser arbete med förstags- och förlängningsärenden.

4.6.2 Det finns centrala strukturer för lärande men mycket är delegerat till regionerna och enheterna

HR-avdelningen har ett stort utbud inom ramen för Migrationsakademin som kan användas i introduktionen av nyanställda och den löpande kompetensutvecklingen. Inom asylprövningen bygger en stor del av utbildningsmaterialet på de kunskaper som myndigheten utvecklade under projektet *Asylrättens kärna* 2018–2019. Projektet syftade till att stärka den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen.

Alla nyanställda vid Migrationsverket ska gå ett obligatoriskt myndighetsgemensamt introduktionsprogram. Men det faktiska genomförandet av programmet är lågt. Även om de allra flesta genomför delar av programmet är det bara 47 procent av de nyanställda som genomför hela programmet.

En förklaring till att så få deltar i programmet är att trycket i ärendehandläggningen ofta är högt, och då kan till exempel introduktion och kompetensutveckling prioriteras ned. Enhetscheferna har det yttersta ansvaret för sina medarbetares kompetens och styr därför över om deras medarbetare ska introduceras i arbetet på något annat sätt. Det förekommer även att tidigare anställda återvänder till myndigheten och då är den obligatoriska introduktionen inte heller nödvändig. En ytterligare förklaring till det låga deltagandet är att delar av verksamheten har svårt att genomföra hela programmet.

Särskilt introduktionsprogram för handläggare i asylprövningen

Efter introduktionen kan nyanställda inom asylprövningen även gå ett introduktionsprogram för ärendeslaget asyl. Programmet består av sex webbutbildningar i seminarieform, cirka tio fallstudier och rollspecifika seminarier där deltagarna delar erfarenheter och diskuterar olika teman.

Utöver introduktionen får nya handläggare en mentor eller en fadder på enheten. Syftet är att en stor del av lärandet ska ske lokalt i vardagen.

Innan en ny handläggare börjar få ärenden får hen sitta med på mer erfarna handläggares och beslutsfattares utredningar. Den nya handläggaren får även sitta med på ärendegenomgångar inom enheten. Hur lång tid det tar innan en ny handläggare kan börja göra egna utredningar varierar. Men enligt våra intervjuer klarar en ny handläggare av att handlägga ärenden utifrån de interna produktionskraven efter i genomsnitt sex månader.

Mycket av lärandet ska som sagt ske i det dagliga arbetet. Nyanställda ska lära sig med stöd av kollegor och med hjälp av utbildningsinsatser på sektions- och enhetsnivå samt utbudet i Migrationsakademin. Det kollegiala kompetensutbytet inom den egna enheten eller sektionen är viktigt. Men i anslutning till olika kvalitetsuppföljningar kan myndigheten även centralt göra större utbildningsinsatser.

Ansvar för kompetensutveckling ligger på den enskilde och dennes chef

Det finns även ett utbud av påbyggnadsutbildningar som handläggare och beslutsfattare kan ta del av i mån av tid. Enligt våra intervjuer kan handläggare och beslutsfattare sätta av ungefär en dag i månaden för kompetensutveckling. Men förutsättningarna för att göra det skiljer sig åt under året, och när det är högt tryck i ärendehandläggningen finns det sällan tid för kompetensutveckling. Det är medarbetaren och dennes enhetschef som gemensamt ansvarar för att avsätta tillräckligt med tid.

Inom asylprövningen finns det till exempel flera lärarledda utbildningar och utbildningar som Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) erbjuder. Av våra intervjuer med enhetschefer, beslutsfattare och handläggare framgår att dessa utbildningar upplevs tidskrävande. Det kan därför vara svårt för handläggare och beslutsfattare att gå dessa. Enligt våra intervjuer hinner medarbetare gå en sådan utbildning per år.

Det finns vissa skillnader mellan regioner och enheter

Det finns alltså centrala strukturer för introduktion av nyanställda och kompetensutveckling, men det är ändå regionerna som ansvarar för att de har den kapacitet och kompetens som de behöver inom asylprövningen. Våra intervjuer med regionerna visar att det också finns vissa skillnader i hur de arbetar. Det handlar bland annat om hur mycket tid som de avsätter för kompetensutveckling och vilka förutsättningar som handläggare och beslutsfattare har att hålla både kunskap och kompetens uppdaterad. Regionerna har även egna introduktionsprogram och ett eget kursutbud.

Inom regionerna är ansvaret för kompetensförsörjningen dessutom till stor del delegerat till enheterna. Alla enheter som vi har intervjuat säger att de har egna introduktionsprogram och genomför egna utbildningar utifrån de behov som enheten har. Ofta är det beslutsfattare och teamledare som sätter ihop och håller i utbildningarna. Det utgår då från sådant som har kommit fram i samband med ärendegenomgångar, beslutsfattarmöten eller föredragningar. Programmen och insatserna utgår ofta från centralt tillhandahållet material som anpassas till lokala behov. Enligt våra intervjuer delar regionerna sällan sådana utbildningar med varandra.

5 Handläggarnas och beslutsfattarnas syn på sina förutsättningar att upprätthålla hög rättslig kvalitet

I detta kapitel redogör vi för hur handläggarna och beslutsfattarna inom asylprövningen ser på och upplever sina förutsättningar att utföra sina arbetsuppgifter och leva upp till de krav som ställs på handläggningen och prövningen av asylärenden.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Nästan var tredje handläggare och varannan beslutsfattare anser att de inte har fått en introduktion som har förberett dem tillräckligt väl för kraven på hög rättslig kvalitet i handläggningen och prövningen av asylärenden.
- Erfarenhet bedöms vara särskilt viktigt för att kunna handlägga och pröva asylärenden med hög rättslig kvalitet. Det gäller särskilt i ärenden där hbtqi-gruppstillhörighet eller religion åberopas som asylskäl, inklusive konversion och ateism (konvertitärenden).
- På en övergripande nivå är handläggarna och beslutsfattarna nöjda med den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet. Men samtidigt som styrningen och stödet i vissa delar är omfattande, så saknas det i andra delar. Det lämnar ett stort bedömningsutrymme till enskilda handläggare och beslutsfattare.
- Det finns oklarheter på alla nivåer inom Migrationsverket om hur prövningsstödsstrukturen är tänkt att fungera. Det handlar om att strukturen upplevs som komplicerad, att det tar tid att få svar och att svarens status är otydlig.
- Handläggarna och beslutsfattarna anser att deras arbetsinsatser oftare följs upp baserat på hur produktiva de är, och att ansvarig enhetschef och teamledare sällan tar upp rättslig kvalitet när de följer upp handläggningen.
- En majoritet av handläggarna och beslutsfattarna bedömer att deras arbetsbelastning är rimlig för att de ska kunna leva upp till definitionen av hög rättslig kvalitet i arbetet med att handlägga och pröva asylärenden.

5.2 Handläggarna och beslutsfattarna behöver ha förutsättningar att leva upp till kraven

Vår analys visar att framför allt följande grundläggande förutsättningar krävs för att handläggarna och beslutsfattarna ska kunna leva upp till de krav som ställs på Migrationsverkets handläggning och prövning av asylärenden:

- *Kunskap och kompetens* för att tillämpa migrationslagstiftningen och förvaltningslagen på ett riktigt sätt.
- *Rättslig styrning och rättsligt stöd* som vägleder och underlättar arbetet med att handlägga och pröva asylärenden på ett materiellt och formellt riktigt sätt.
- Att myndighetsledningen via sin styrning och uppföljning visar *att hög rättslig kvalitet är viktigt och ska prioriteras*.
- *Tillräckligt med tid* för att utreda och pröva varje enskilt asylärende utifrån ärendets beskaffenhet. Beslutsfattarna behöver även ha tid att stötta handläggarna och kvalitetssäkra beslutsunderlag och förslag till beslut.⁷²

5.3 Rätt kunskap och kompetens är viktigt för hög rättslig kvalitet i asylprövningen

I detta avsnitt redovisar vi handläggarnas och beslutsfattarnas syn på om de har den kunskap och kompetens som de behöver för att kunna bedöma asylärenden på ett rättssäkert och enhetligt sätt.

5.3.1 Erfarna beslutsfattare ska lära upp och vägleda oerfarna handläggare

Beslutsfattarna har en viktig roll och ett stort ansvar för att Migrationsverket ska kunna handlägga asylärenden med hög rättslig kvalitet. Det är beslutsfattarnas ansvar att stötta handläggare i deras arbete. Det gäller i såväl rättslig tillämpning som sakfrågor och utredningsmetodik. Vidare ska beslutsfattarna inom ramen för föredragningsmomentet vägleda handläggarna i handläggningen, utredningen och bedömningen av asylärenden.⁷³

Enheterna har tagit vara på möjligheten att själva lägga upp introduktionen

Enheterna skolar in nya handläggare på olika sätt när det gäller att hålla utredningar, skriva beslut och övrig handläggning. Vissa enheter låter nya handläggare börja handlägga ärenden tidigt och de tilldelas ärenden på samma sätt som erfarna handläggare. Andra enheter väljer ut enkla ärenden till nya handläggare. Det

⁷² Inspektionen för socialförsäkring (2010). *Rättssäker förvaltning? Rapport från en konferens den 23 april 2010*, s. 26–27 och 30–31.

⁷³ Migrationsverket, Rollbeskrivning för beslutsfattare.

förekommer även att nya handläggare får börja med att göra utredningar och att en mer erfaren kollega skriver beslutet i ärendet. I våra intervjuer har vi även stött på att nya handläggare får börja med att skriva beslut i ärenden som någon annan har handlagt.

Våra intervjuer och fritextsvar i enkäten visar att flera handläggare och beslutsfattare ser vinster med att nyanställda handläggare under en längre period i huvudsak skriver beslut på andra handläggares utredningar. Detta är en ordning som till exempel region Väst har infört och något som region Syd ser över att införa. Handläggare lyfter till exempel fram att detta är ett effektivt sätt för dem att lära sig vad de behöver ställa för frågor och följdfrågor i en utredningssituation. De säger också att de därmed blir uppmärksamma på vad de ska söka efter i ett ärende för att kunna gå vidare i utredningen.

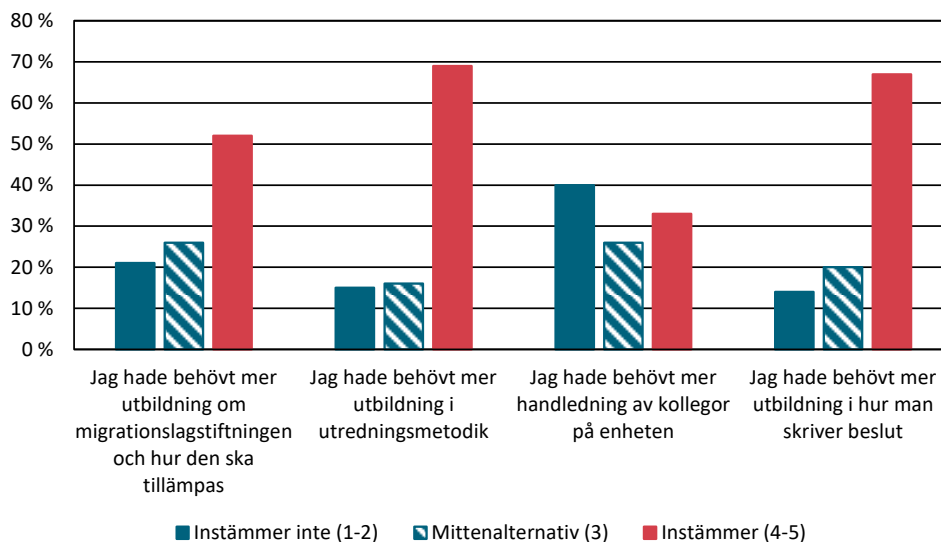
Många är missnöjda med sin introduktion

Svaren på vår enkät visar att många handläggare är missnöjda med den introduktion som de har fått till sitt arbete. Nästan var tredje handläggare svarar att de inte har fått en introduktion som förberett dem tillräckligt väl för kraven på hög rättslig kvalitet i Migrationsverkets handläggning och prövning av asylärenden.⁷⁴ Men uppfattningen bland handläggarna skiljer sig åt beroende på vilken region som de arbetar i. När vi tittar på hur nöjda handläggarna är med sin introduktion så ser vi att handläggarna i region Väst och region Nord är mer nöjda än genomsnittet på myndigheten. 60 procent av handläggarna i region Väst och 47 procent av handläggarna i region Nord anser att de fick en introduktion som förberedde dem för kraven inom asylprövningen. Motsvarande andel är 31 procent i region Syd (se tabell B12 i bilaga 4). I fritextsvaren i enkäten efterfrågar flera handläggare en introduktionsperiod med mer fokus på lärande och mindre fokus på att snabbt komma upp produktionstakt.

Vår enkät visar att 69 procent av handläggarna anser att de hade behövt mer utbildning i utredningsmetodik som en del av sin introduktion. De efterfrågar bland annat utbildning i vad som kan påverka en persons individuella förmåga att till exempel berätta om trauma. Vidare önskar drygt 50 procent av handläggarna att de hade fått mer utbildning i migrationslagstiftningen och hur den ska tillämpas. Av de svarande önskar 33 procent mer handledning av kollegor och 67 procent önskar att de hade fått mer vägledning i hur man skriver beslut.

⁷⁴ Enkätfrågan lyder: "I vilken utsträckning instämmer du i påståendet att när du började som asylhandläggare på Migrationsverket så fick du en introduktion som förberedde dig tillräckligt för de krav som ställs på hög rättslig kvalitet i Migrationsverkets handläggning och prövning av asylärenden?". 29 procent angav svarsalternativ 1 eller 2 på en femgradig skala där svarsalternativ 1 motsvarade "instämmer inte alls" och svarsalternativ 5 "instämmer helt".

Figur 7. Handläggarnas uppfattning om vad dom hade önskat mer av inom ramen för sin introduktion till arbetet som handläggare.



Anmärkning: Enkätfrågan lyder: "I vilken utsträckning instämmer du i följande påstående om din introduktion?". Staplarna motsvarar andel handläggare som har svarat svarsalternativ 1 eller 2 (stapel till vänster), svarsalternativ 3 (mittenstapel) och svarsalternativ 4 eller 5 (stapel till höger). I enkäten motsvarade svarsalternativ 1 "instämmer inte alls" och svarsalternativ 5 "instämmer helt".

Även beslutsfattarna är kritiska till den introduktion som handläggarna får. Vår enkät visar att 40 procent av beslutsfattarna anser att Migrationsverket inte ger handläggarna en tillräckligt bra introduktion till arbetet med att utreda, handlägga och pröva asylärenden. På regionnivå är beslutsfattarna i region Väst och region Nord mer nöjda med handläggarnas introduktion än beslutsfattarna i region Syd. 63 procent av beslutsfattarna i region Väst och 53 procent av beslutsfattarna i region Nord anser att Migrationsverket ger nya handläggare en tillräckligt bra introduktion. Motsvarande andel är 40 procent i region Syd (se tabell B13 i bilaga 4).

Beslutsfattarna efterfrågar bland annat mer tid för introduktion och utbildning så att handläggarna får en rimlig chans att komma in rätt i arbetet. Beslutsfattarna efterfrågar även att teamledaren, som är ansvarig för att fördela ärenden på enheten, i huvudsak låter bli att fördela komplexa ärenden till nya handläggare. Även handläggarna vill få en gradvis introduktion till att bedöma komplexa ärenden.

Endast var femte beslutsfattare anser att de har fått en introduktion som förberedde dem tillräckligt för de krav som ställs på dem i rollen som beslutsfattare. Varannan beslutsfattare anser däremot att de inte fick en introduktion som förberedde dem tillräckligt för rollen. Något som beslutsfattarna särskilt bedömer saknades under introduktionen var utbildning i att utveckla och stärka handläggarnas förmågor vilket är en av beslutsfattarnas huvuduppgifter. Av beslutsfattarna hade 58 procent önskat mer sådan utbildning som en del av sin introduktion. Även handläggarna efterfrågar att beslutsfattarna får mer utbildning i att lämna feedback och att vara coachande mot handläggarna.

Kompetensutveckling efterfrågas i tillförlitlighetsbedömningar och i att bedöma länders säkerhetsläge

Om en sökandes angivna asylskäl räcker som grund för uppehållstillstånd ska handläggaren gå vidare och bedöma tillförlitligheten i de uppgifter som den sökande lämnar. Tillförlitlighetsbedömningar är ett område där handläggarna inom asylprövningen efterfrågar kompetensutveckling oftare än inom andra områden. Av de handläggare som anser att de behöver kompetensutveckling bedömer 43 procent att de i hög utsträckning behöver kompetensutveckling i att göra just tillförlitlighetsbedömningar. Det kan jämföras med att 27 procent av handläggarna anger att de i hög utsträckning behöver kompetensutveckling i att göra tillräcklighetsbedömningar.⁷⁵

Handläggarna och beslutsfattarna upplever också att det är svårt att bedöma säkerhetsläget i länder. Även inom detta område är efterfrågan på kompetensutveckling stor, framför allt bland beslutsfattare. Resultaten från enkäten visar att varannan beslutsfattare i hög utsträckning bedömer att de behöver kompetensutveckling inom området.

Erfarenhet bedöms särskilt viktigt vid bedömningar av hbtqi- och konvertitärenden

Av våra intervjuer med Migrationsverket framgår tydligt att hbtqi- och konvertitärenden innebär särskilt stora utmaningar för handläggarna och beslutsfattarna att bedöma. Det beror på att sådana utredningar kräver särskilda kunskaper både om sakområdet och om utredningsmetodik. Det krävs också ofta lång erfarenhet av att handlägga och pröva denna typ av ärenden för att veta vad som är ett tillräckligt underlag för att kunna gå till beslut i dessa ärenden. Detta är en utmaning för Migrationsverket eftersom många handläggare har arbetat ganska kort tid i asylprövningen. Hälften av de handläggare som har svarat på vår enkät har arbetat ett år eller mindre med att handlägga och pröva asylärenden.

Migrationsverkets metod för att bedöma tillförlitligheten i en muntlig utsaga om grupptillhörighet bygger i de flesta fall på att handläggaren ställer frågor om den sökandes inre tankeprocesser. Dessa bedömningar skiljer sig från andra asylärenden eftersom tillförlitligheten i andra ärenden i högre grad kan bedömas utifrån specifika, konkreta händelser som Migrationsverket kan efterforska. En utmaning som lyfts fram i våra intervjuer är att det bland handläggare och beslutsfattare finns olika uppfattningar om och förståelse för vad de kan förvänta sig när det gäller de sökandes förmåga att redogöra för sina inre tankeprocesser. Många anser att det är viktigt att ha ett normkritiskt förhållningssätt till sina egna värderingar samt att vara öppen för att sökande har olika förutsättningar att berätta om sina personliga

⁷⁵ Med "hög utsträckning" avses de handläggare som angett svarsalternativ 4 och 5 på en femgradig skala där svarsalternativ 1 motsvarade "mycket låg utsträckning" och svarsalternativ 5 "mycket hög utsträckning".

upplevelser och eventuella trauman. Hur man får en sökande att prata fritt om sina asylskäl handlar bland annat om att skapa ett bra samtal och en bra utrednings-situation. Såväl handläggare och beslutsfattare som offentliga biträden säger att det tar tid att lära sig att ställa relevanta följdfrågor, att följa upp viktiga spår i asylberättelsen och att låta den sökande berätta fritt just om sina asylskäl.

I våra intervjuer har både handläggare och beslutsfattare särskilt lyft fram behovet av kompetensutveckling när det gäller att handlägga och pröva hbtqi- och konvertitärenden på grund av svårigheterna att bedöma dessa ärenden på ett rättssäkert och enhetligt sätt. Dessa ärenden sticker även ut i vår enkät som områden där behovet av kompetensutveckling är allra störst. Drygt 50 procent av de handläggare som bedömer att de behöver kompetensutveckling svarar att de i hög eller mycket hög utsträckning behöver kompetensutveckling i att utreda och pröva hbtqi- och konvertitärenden.

5.4 Den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet ger inte alltid de svar som behövs

En viktig förutsättning för att Migrationsverket ska kunna göra rättssäkra och enhetliga bedömningar av asylärenden är att handläggare och beslutsfattare får den rättsliga styrning och det rättsliga stöd som de behöver i sitt dagliga arbete.

I kapitel 4 beskriver vi Migrationsverkets rättsliga styrning, rättsliga stöd och prövningsstödstrukturen. I detta avsnitt redogör vi för hur handläggarna och beslutsfattarna ser på styrningen och stödet i prövningen av asylärenden.

Handläggarna är mer nöjda med den rättsliga styrningen än beslutsfattarna

Enligt vår enkät är handläggarna mer nöjda med den rättsliga styrningen än beslutsfattarna. Till exempel anser 75 procent av handläggarna att de rättsliga ställningstagandena är ett bra stöd i bedömningen av asylärenden. Motsvarande andel av beslutsfattarna är knappt 50 procent.

Samtidigt finns vissa frågetecken hos såväl handläggare som beslutsfattare om omfattningen av de rättsliga ställningstagandena och hur uppdaterade de är. Endast 34 procent av handläggarna och 25 procent av beslutsfattarna anser att de rättsliga ställningstagandena är tillräckliga i omfattning och endast drygt 30 procent av handläggarna och beslutsfattarna anser att de är uppdaterade. Denna uppfattning framgår även av våra intervjuer där ett antal handläggare, beslutsfattare och enhetschefer uttrycker en frustration över den tidsfördröjning som de upplever när det uppstår ett snabbt behov av nya rättsliga ställningstaganden i verksamheten. Exempel från våra intervjuer och från fritextsvar i enkäten är att det har saknats uppdaterad styrning med anledning av flera väpnade konflikter i omvärlden, bland annat den väpnade konflikten i Gaza och konfliktnivån i Kamerun, Etiopien och Sudan.

Många efterfrågar mer rättslig styrning för att bedöma säkerhetsläget i länder

Handläggare, beslutsfattare och teamledare anser att det är särskilt svårt att bedöma säkerhetsläget i ett land där det råder väpnad konflikt. Samtidigt uppfattar beslutsfattarna att den rättsliga styrningen för att kvalitetssäkra bedömningar av säkerhetsläget i länder är bristfällig. Endast en av tre beslutsfattare anser att de har det stöd som de behöver för att kunna kvalitetssäkra sådana bedömningar.

Denna uppfattning stämmer också överens med att endast en tredjedel av handläggarna och beslutsfattarna anser att de rättsliga ställningstagandena är uppdaterade. När det sker förändringar i omvärlden som kan påverka bedömningarna i asylärenden behöver den rättsliga styrningen uppdateras för att vara relevant och för att Migrationsverkets bedömningar och beslut ska bli enhetliga. Ett exempel på hur fördröjning av rättslig styrning kan påverka prövningsverksamheten är när Migrationsverket inför tillfälliga stopp för alla beslut som rör ett visst land eller en region och det kommer in en begäran från en sökande om avgörande enligt förvaltningslagen. Då måste handläggaren påbörja handläggningen av ärendet trots att det inte går att gå vidare till ett avslut.

Många är nöjda med det rättsliga stödet – men det lämnar ett stort bedömningsutrymme

Resultatet från vår enkät visar att handläggarna och beslutsfattarna är förhållandevis nöjda med Migrationsverkets rättsliga stöd. Knappt två tredjedelar av handläggarna anser att de har det skriftliga stöd som de behöver för att göra utredningar och fatta beslut i asylärenden med hög rättslig kvalitet. Drygt hälften av beslutsfattarna anser att de har det skriftliga beslutsstöd som de behöver för att kvalitetssäkra utredningar och fatta beslut i asylärenden.

Men samtidigt framgår det av våra intervjuer och fritextsvar i enkäten att många handläggare anser att Migrationsverkets samlade rättsliga stöd uppfattas som omfattande och svårt att orientera sig i. Det framgår också att det inte alltid är tydligt vad som gäller i en enskild fråga eller situation. Utformningen av stödet lämnar alltså ett stort bedömningsutrymme till handläggarna och beslutsfattarna i bedömningen av varje enskilt asylärende.

Av intervjuerna framgår att de handläggare som har begränsad erfarenhet av att handlägga och pröva asylärenden är mindre nöjda med det skriftliga stödet. Denna bild framkommer även i vår enkät där drygt 70 procent av de handläggare som har arbetat *längre än* ett år i asylprövningen anger att de har det stöd de behöver för att kunna göra utredningar och fatta beslut i asylärenden med hög rättslig kvalitet. Det kan jämföras med att 55 procent av de handläggare som har arbetat *som längst* ett år är nöjda med stödet (se tabell B14 i bilaga 4). Detta resultat skulle kunna tyda på att nya handläggare har svårt att navigera i det omfattande stödet. Det skulle också kunna tyda på att nya handläggare anser att stödet är för oprecist och lämnar ett stort handlingsutrymme till handläggarna. I fritextsvar i beslutsfattarenkäten och i intervjuer framgår att många anser att det var tydligare tidigare, när den rättsliga styrningen och stödet lämnade mindre utrymme för egna tolkningar och missförstånd.

I enkäten svarar drygt 60 procent av handläggarna och beslutsfattarna att de har det stöd de behöver för att utreda och pröva hbtqi- och konvertitärenden. Enkätsvaren visar också att handläggarna i genomsnitt är nöjda med stödet när det gäller att bedöma tillförlitlighet i muntliga utsagor, något som många handläggare upplever som svårt. Tre av fyra handläggare anser att de har tillgång till det stöd som de behöver för att göra sådana bedömningar.

Prövningsstödsstrukturen upplevs som komplicerad och otydlig

Av våra intervjuer framgår att det finns oklarheter på alla nivåer inom Migrationsverket om hur det interna prövningsstödet är tänkt att fungera (se kapitel 4). Denna bild bekräftas även av vår enkät. Endast en av fem beslutsfattare anser att det är bra att vända sig till den regionala prövningsstödsgruppen för att få vägledning i svåra rättsliga frågor och bedömningar.

Enkäten visar också att det är oklart vilken status som prövningsstödet svar har. Endast 17 procent av beslutsfattarna anser att statusen på svaren är tydlig. Otydlighet i svarens status gör såväl handläggare och beslutsfattare som enhetschefer osäkra om hur en viss fråga ska bedömas i prövningen.

Vidare visar våra intervjuer att det kan ta tid att få återkoppling när en fråga behöver hissas uppåt i prövningsstödsstrukturen. Detta bekräftas av enkäten där 61 procent av beslutsfattarna svarar att de inte anser att de får svar inom rimlig tid när de vänder sig till prövningsstödet med frågor. I dessa fall kan handläggningen och prövningen brista i rättssäkerhet och enhetlighet under den tid som beslutsfattarna väntar på svar.

5.5 Produktivitet och handläggningstider är prioriterade i styrningen och uppföljningen

Under de senaste tio åren har regeringen och Migrationsverket prioriterat korta handläggningstider i sin styrning och uppföljning. I perioder har också trycket varit högt på handläggare och beslutsfattare, eftersom det har kommit många asylsökande till Sverige och att antalet pågående ärenden då har varit många. I detta avsnitt redogör vi för vad handläggare och beslutsfattare styrs och följs upp på, eftersom det signalerar vad som är viktigt för att genomföra verksamheten.

5.5.1 Enhetschefer och teamledare tar sällan upp rättslig kvalitet när de följer upp handläggningen

Enligt våra intervjuer uppfattar handläggare, beslutsfattare och teamledare att Migrationsverket i första hand följer upp produktiviteten i handläggningen och mer sällan och mindre strukturerat den rättsliga kvaliteten. Såväl handläggare som beslutsfattare är av uppfattningen att deras närmaste chef huvudsakligen följer upp deras arbetsinsatser baserat på hur produktiva de är, och att den rättsliga kvaliteten i deras arbetsinsatser inte får någon större uppmärksamhet vid utvecklings- och lönesamtal.

Bilden bekräftas av vår enkät där ungefär var tredje handläggare svarar att den rättsliga kvaliteten i de ärenden som de ansvarar för aldrig följs upp av ansvarig *enhetschef*. Det kan jämföras med att endast en procent av handläggarna svarar att enhetschefen aldrig följer upp produktiviteten i handläggningen. Bland beslutsfattarna är bilden snarlik. Ungefär varannan beslutsfattare svarar att enhetschefen aldrig följer upp och ger återkoppling om rättsliga kvalitet. Endast en procent av beslutsfattarna har svarat att enhetschefen aldrig följer upp produktiviteten.

Teamledaren ska i sin roll stödja enhetschefen i arbetet med att följa upp enhetens dagliga arbete. Teamledaren ska även i sin roll leda enheten för att uppnå resultat och uppfylla mål.⁷⁶ Men vår analys tyder på att även teamledarna fokuserar på produktiviteten i prövningen av asylärenden. Hälften av beslutsfattarna och en knapp tredjedel av handläggarna svarar att teamledarna aldrig följer upp den rättsliga kvaliteten.

Våra enkäter visar att det i praktiken huvudsakligen är beslutsfattarna som följer upp den rättsliga kvaliteten i de ärenden som handläggs och prövas på asylenheterna. Av handläggarna som svarat på enkäten anser 72 procent att beslutsfattarna följer upp den rättsliga kvaliteten i de ärenden som de ansvarar för minst en gång per månad. Denna bild stämmer väl överens med den som vi har fått från våra intervjuer. Intervjuerna visar tydligt att det är beslutsfattarna som tar det största ansvaret för den rättsliga kvaliteten i handläggningen och prövningen av asylärenden.

5.6 Det finns tid nog för att göra ett bra jobb

För att Migrationsverket ska kunna upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i bedömningarna av asylärenden behöver handläggare och beslutsfattare ha tillräckligt med tid till att göra bra och genomarbetade asylutredningar och skriva välgrundade beslut. Handläggarna behöver ha tid för att vidta de åtgärder som behövs för att utreda ärendet utifrån dess beskaffenhet och skriva utkast till beslut. Beslutsfattarna behöver ha tid för att coacha och vägleda handläggarna genom utredningarna och för att kvalitetssäkra beslutsunderlag och beslut.

5.6.1 Merparten av handläggarna och beslutsfattarna bedömer att arbetsbelastningen är rimlig

De senaste åren har antalet asylsökande minskat. Det har frigjort tid till att beta av äldre asylärenden vilket i sin tur har lett till att antalet pågående ärenden hos Migrationsverket har minskat. Målet för hur många beslut som varje handläggare i asylprövningen ska fatta per månad har också minskat från 4,7 under 2021 till 3,9 i januari 2024.

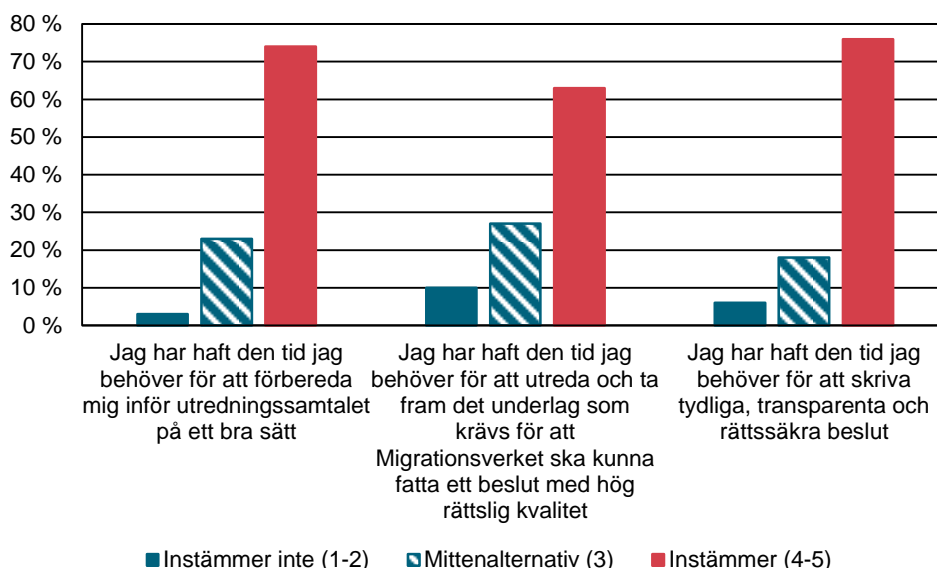
⁷⁶ Migrationsverket, Rollbeskrivning för teamledare.

Enligt svaren i vår enkät bedömer merparten av handläggarna och beslutsfattarna att arbetsbelastningen under det senaste året har varit rimlig för att de ska kunna leva upp till de krav som ställs inom asylprövningen. Av de som svarat på enkäten anser 59 procent av handläggarna och 64 procent av beslutsfattarna att de har haft en rimlig arbetsbelastning det senaste året.

Handläggarna anser att de har goda förutsättningar i form av tid

Att produktionsmålet har minskat sedan 2021 har troligtvis påverkat handläggarnas uppfattningar om den tid de har till förfogande för att handlägga och pröva asylärenden. Tre av fyra handläggare anser att de har tillräckligt med tid både att förbereda sig inför utredningssamtalet och att skriva tydliga, transparenta och rättssäkra beslut. Drygt sex av tio handläggare anser att de har haft den tid de behöver för att utreda och ta fram det underlag som krävs för att Migrationsverket ska kunna fatta ett beslut med hög rättslig kvalitet (figur 8).

Figur 8. Handläggarnas uppfattning om deras förutsättningar i form av tid.

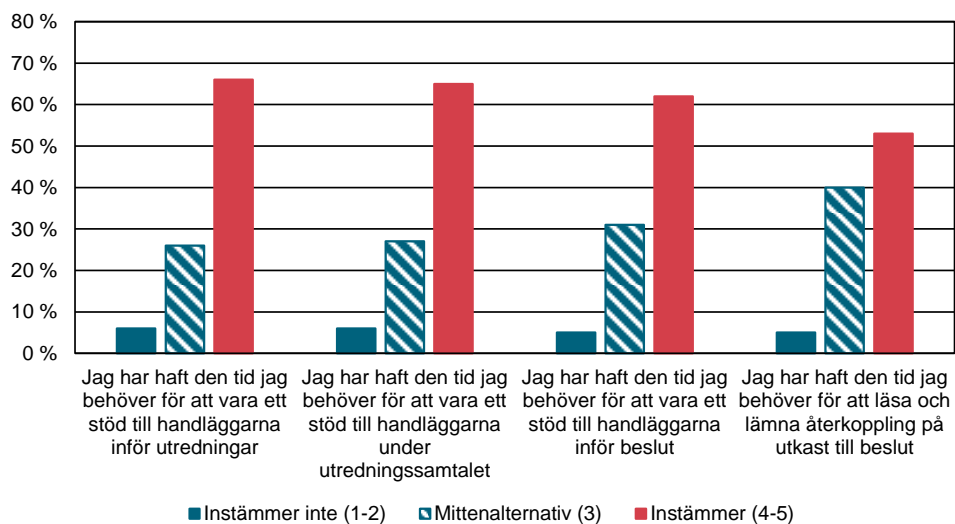


Anmärkning: Enkätfrågan lyder: "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?". Staplarna motsvarar andel handläggare som har svarat svarsalternativ 1 eller 2 (stapel till vänster), svarsalternativ 3 (mittenstapel) och svarsalternativ 4 eller 5 (stapel till höger). I enkäten motsvarade svarsalternativ 1 "instämmer inte alls" och svarsalternativ 5 "instämmer helt".

En majoritet av beslutsfattarna hinner vara ett stöd till handläggarna

En central del av beslutsfattarnas roll är att vara ett stöd till handläggarna i deras arbete. Av beslutsfattarna svarar 66 procent att de har haft den tid de behöver för att vara ett stöd till handläggarna *inför utredningar*. En ungefär lika stor andel anser att de har haft den tid de behöver för att vara ett stöd till handläggarna *under utredningssamtalet*. Och 62 procent av beslutsfattarna anser att de har haft tid att vara ett stöd *inför beslut*. En något mindre andel, 53 procent, anser att de har haft tid att lämna återkoppling på utkast till beslut.

Figur 9. Beslutsfattarnas uppfattning om deras förutsättningar att vara ett stöd till handläggarna.



Anmärkning: Enkätfrågan lyder: "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?". Staplarna motsvarar andel beslutsfattare som har svarat svarsalternativ 1 eller 2 (stapel till vänster), svarsalternativ 3 (mittenstapel) och svarsalternativ 4 eller 5 (stapel till höger). I enkäten motsvarade svarsalternativ 1 "instämmer inte alls" och svarsalternativ 5 "instämmer helt".

6 Skyddet för enskildas rättssäkerhet kvarstår men svagare intern styrning och kontroll

I detta kapitel redovisar vi den del av vårt uppdrag som består i att utreda om det finns behov av en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet. Enligt uppdraget ska vi bedöma om den slutsats om ärendehandläggningen som vi redovisade 2014 i rapporten *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet* fortfarande gäller. I rapporten drog vi slutsatsen att en sådan tillsynsfunktion inte behövdes för Migrationsverkets ärendehandläggning.⁷⁷

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- De skäl som gjorde att vi bedömde att det inte behövdes en extern tillsynsfunktion 2014 står kvar när det gäller skyddet för enskilda sökandes rättssäkerhet.
- Migrationsverkets ärendehandläggning har fortfarande ett starkt skydd för den enskildes rättssäkerhet. De sökande kan fortfarande överklaga avslagsbeslut och asylsökande har rätt till ett offentligt biträde. Inte heller skyddet i form av extern tillsyn och granskning av myndighetens handläggning har ändrats sedan 2014.
- Migrationsverkets interna styrning, kontroll och uppföljning av enhetligheten och rättssäkerheten i ärendehandläggningen har försvagats under de senaste tio åren.
- Ansvaret för att styra faktorer som påverkar förutsättningarna för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i ärendehandläggningen har delats upp på fler chefer. Samtidigt har myndigheten slutat att följa upp sådana faktorer.
- Migrationsverket har infört systematisk kvalitetsuppföljning av tillståndsärenden, men slutat att följa upp asylärenden på motsvarande sätt. Sedan 2019 genomför Migrationsverket inte någon systematisk uppföljning av den rättsliga kvaliteten i bifallsbeslut i asylärenden.

⁷⁷ Statskontoret (2014:32). *Tillsyn och klagomålshandlingen inom migrationsområdet*.

- Förvaltningsprocessenheterna går inte längre igenom överklagade ärenden för att bedöma om de bör ändras innan de går vidare till migrationsdomstol. Därmed har insynen i hur ärendehandläggningen fungerar minskat.

6.2 Tillsyn är ett av flera verktyg för att säkerställa enhetlighet och rättslig kvalitet

I arbetet har vi utgått från hur regeringen definierar tillsyn i en skrivelse till riksdagen.⁷⁸ Av skrivelsen framgår att tillsyn

- är en kontroll av om ett objekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter
- ska vid behov kunna leda till beslut om åtgärder för att krav i regelverket ska uppnås
- ska vara en självständig granskning (den som utför tillsynen ska vara självständig från den verksamhet som granskas).

Statskontoret anser dessutom att tillsyn även är en fortlöpande verksamhet som bedrivs oavsett vilka problem eller brister som för tillfället står i fokus för riksdagen, regeringen eller allmänheten.⁷⁹

I första hand är det andra verktyg än tillsyn som garanterar enskildas rättssäkerhet i förhållande till myndigheters beslut. På individnivå skyddas den enskildes rättssäkerhet gentemot Migrationsverket genom möjligheten att överklaga beslut till domstol. Domstolen prövar då ärendet på nytt, oberoende från myndighetens bedömning.

6.2.1 Migrationsverket ska säkerställa en enhetlig och rättssäker prövning

Tillsyn är ett komplement för att garantera enhetligheten och rättssäkerheten. Migrationsverkets ärendehandläggning är föremål för JO:s och JK:s tillsyn. Men i första hand är det Migrationsverkets själv som ska säkerställa att myndigheten handlägger ärenden och fattar beslut på ett enhetlig, korrekt och rättssäkert sätt. Det är därmed Migrationsverkets generaldirektör som genom styrning och uppföljning av ärendehandläggningen ska garantera att handläggning och beslut lever upp till lagstiftningens krav.

⁷⁸ Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 16.

⁷⁹ Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen*, s. 25.

Kraven på Migrationsverkets ärendehandläggning finns i migrationslagstiftningen men också i lagar som gäller för all myndighetsutövning. Enligt regeringsformen ska de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter följa principen om likhet inför lagen samt vara sakliga och opartiska. I förvaltningslagen finns grundläggande regler för ärendehandläggning.

Regeringen och riksdagen kompletterar ibland de generella kraven på en rättssäker handläggning med extern granskning. Regeringen och riksdagen kan besluta om att använda tillsyn som ett sådant kompletterande verktyg för att säkerställa att en myndighet i sin ärendehandläggning uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

6.2.2 Migrationsverkets ärendehandläggning kontrolleras, följs upp och granskas på flera olika sätt

Regeringen och riksdagen har beslutat om flera verktyg för att säkerställa att Migrationsverkets ärendehandläggning är enhetlig och rättssäker (tabell 7).

Tabell 7. Olika verktyg som riksdagen och regeringen beslutat om för att säkerställa att Migrationsverkets ärendehandläggning är enhetlig och rättssäker.

Verktyg
Generella granskningskrav och verktyg för att kontrollera att ärendehandläggningen är rättssäker:
Migrationsverkets egenkontroll i form av krav på uppföljning, redovisning samt intern styrning och kontroll. Regeringen har förstärkt kraven på egenkontroll genom att Migrationsverket ska tillämpa internrevisionsförordningen.
Riksrevisionens årliga granskning av Migrationsverkets redovisning, interna styrning och kontroll. Myndigheten granskar dessutom effektiviteten ungefär en gång per år inom migrationsområdet.
Regeringens granskning och uppföljning av Migrationsverkets verksamhet och resultat. Migrationsverkets årsredovisning är ett centralt underlag för regeringen. Regeringen kan ge Migrationsverket särskilda åiterrapporteringsuppdrag men även besluta om externa utrednings- och uppföljningsinsatser.
Tillsyn av Migrationsverkets verksamhet och ärendehandläggning:
Justitieombudsmannen (JO) granskar att myndigheter arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete. Tillsynen gäller främst lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter. JO granskar genom att pröva och utreda klagomål från allmänheten, inspektioner hos myndigheter och egeninitierade utredningar.
Justitiekanslern (JK) har tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Syftet är att kontrollera att lagar och andra författningar följs. Tillsynen är främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten.
Kompletterande verktyg för att säkerställa och kontrollera att Migrationsverket har en rättssäker ärendehandläggning:
Asylsökande har rätt till offentligt biträde om ärendet kan komma att avslutas med ett beslut om avvisning eller utvisning ur landet.
Nästan alla beslut i migrationsärenden som går den sökande emot kan överklagas till Migrationsdomstolen. Domstolens beslut är i sin tur möjliga att överklaga till Migrationsöverdomstolen. Ett syfte med att inrätta särskilda migrationsdomstolar var att ge domstolarna bättre förutsättningar att bygga upp kompetens inom migrationsområdet.

Migrationsverkets ärendehandläggning och beslut granskas även av FN och EU (se 6.3.1). FN:s flyktingorgan UNHCR har bland annat till uppgift att bevaka att regeringen och svenska myndigheter tillämpar FN:s flyktingkonvention på ett riktigt sätt och även att vara ett stöd för regeringen och svenska myndigheter. Migrationsverket är formellt inte skyldig att genomföra åtgärder med anledning av kritik från UNHCR. Som framgår av avsnitt 2.3 finns dessutom flera ideella organisationer som har både kapacitet och kompetens att granska Migrationsverkets ärendehandläggning.

6.3 Mycket har förändrats sedan 2014

I uppdraget har ingått att analysera och bedöma hur den utveckling som har skett på migrationsområdet sedan 2014 påverkar behovet av en extern tillsynsfunktion. Regeringen preciserar inte i uppdraget vilken utveckling som regeringen avser, men vi har tolkat det som att det handlar om utvecklingen inom fem delområden:

1. EU:s gemensamma asylsystem
2. det generella skyddet av den enskildes rättssäkerhet gentemot beslutande myndighet
3. Migrationsverkets interna organisering, styrning, kontroll och uppföljning
4. Migrationspolitiken och regeringens styrning och uppföljning av Migrationsverket
5. inflödet och sammansättningen av de ärenden som Migrationsverket ska handlägga.

Vi redogör för utvecklingen av Migrationsverkets interna organisering, styrning, kontroll och uppföljning i kapitel 3. Men vi återknyter till den analysen i avsnitt 6.3.3.

6.3.1 Betydelsen av EU:s asylbyrå har ökat och kommer sannolikt att fortsätta öka

Sedan 2014 har Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) fått större betydelse för Migrationsverkets handläggning. EUAA ska både stödja och granska Migrationsverkets handläggning. Sammantaget bedömer vi att EUAA:s övervakning minskar behovet av och nyttan med att instifta en nationell tillsynsfunktion.

I januari 2022 ombildades det europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) till EUAA. I samband med det fick EUAA nya uppgifter, ett större och starkare mandat samt mer resurser. EUAA ska hjälpa medlemsstaterna att tillämpa EU:s gemensamma asylsystem i syfte att nå en samstämmig tillämpning av EU:s regelverk gällande internationellt skydd. Till en början erbjöd EUAA enbart tekniskt stöd, men i dag erbjuder asylbyrån stöd och utbildningar i olika former inom många olika områden.

Sedan 2023 ska EUAA också övervaka hur medlemsstaterna tillämpar EU:s asyl- och mottagningskyldigheter.⁸⁰ Byrån har därför tagit fram en metod för denna övervakning.⁸¹ I maj 2024 antog EUAA ett program för övervakningen av medlemsstaterna under 2025–2030. Enligt programmet ska Sverige granskas för första gången 2028.

Enligt metoden kommer Migrationsverkets handläggning och bedömning av asylärenden att granskas. I sin granskning kommer till exempel EUAA att bedöma

- hur de sökandes identitet kontrolleras och fastställs
- hur de sökande ges möjlighet att utveckla sina skyddsskäl i en personlig intervju
- vilken tillgång handläggare och beslutsfattare har till relevant, tillförlitlig och uppdaterad landinformation
- om utredningen av skyddsskäl avslutas med ett välmotiverat beslut som baseras på en korrekt bevisvärdering och riskbedömning som beaktar den enskildes individuella förutsättningar, situationen i ursprungslandet och relevanta underlag och riktlinjer från EUAA.⁸²

EUAA kan även komma att analysera ett mindre antal ärenden inom ramen för sin granskning av en medlemsstat (cirka 50 ärenden). Granskningen av ärenden ska omfatta både bifall och avslag.⁸³

Vi bedömer att EUAA:s granskningar kommer att ha tydliga inslag av tillsyn. Det rör sig om en kontinuerlig granskning av om en medlemsstat lever upp till EU:s regelverk gjord av ett oberoende organ. Granskningarna kan innehålla förslag på åtgärder. Medlemsländerna ska i så fall ta fram åtgärdsplaner som EUAA kommer att följa upp. Vi bedömer också att granskningarna kommer att innehålla aspekter som Migrationsverket i dag inte följer upp eller redovisar. Vi bedömer även att granskningen kommer att fånga viktiga kvalitetsaspekter i handläggningen och bedömningen av asylärenden som varken Migrationsverket eller någon annan aktör granskar i dag.

⁸⁰ Artikel 14 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010.

⁸¹ EUAA (2024). *Management Board Decision No 161 of 13 March 2024 establishing a common methodology for the monitoring mechanism on the operational and technical application of the Common European Asylum System.*

⁸² *Ibid.*, s. 22–23.

⁸³ *Ibid.*, s. 31–34.

6.3.2 Skyddet för den enskildes rättssäkerhet är fortfarande starkt

Vår analys inom ramen för detta uppdrag visar att den externa granskningen och tillsynen av Migrationsverkets ärendehandläggning inte har förändrats på något avgörande sätt sedan 2014. Det skydd för den enskildes rättssäkerhet och de olika former av extern granskning och tillsyn som fanns då finns kvar. Därför ändrar vi inte vår tidigare bedömning i denna fråga.

I vår tidigare analys av behovet av en extern tillsynsfunktion utgick vi från i vilken utsträckning enskilda kan garanteras rättssäkerhet i förhållande till Migrationsverkets ärendehandläggning på lämpligaste sätt. Vi såg då att skyddet för den enskildes rättssäkerhet var tillräckligt. Därför fanns det då inte något behov av en extern tillsynsfunktion.

Vi grundade vår slutsats på följande bedömningar

- Den enskildes rättssäkerhet skyddas av att asylsökande oftast har rätt till ett offentligt biträde. Inom ärenden om medborgarskap och tillstånd finns inte motsvarande skydd. Men vi bedömde att detta delvis uppvägs av att ärendena oftast inte är lika komplexa som asylärenden. I dessa ärenden har den sökande dessutom ofta stöd av en arbetsgivare eller en referensperson i Sverige.
- Alla beslut i migrationsärenden som går den sökande emot, med något undantag, kan överklagas till migrationsdomstolen. Vi bedömde att detta tillsammans med att specialdomstolar hanterar överklaganden innebär att den enskildes rättssäkerhet är tillräckligt skyddad.
- Asylhandläggningen var vid vår tidigare granskning föremål för en ganska omfattande intern och extern granskning av regelefterlevnad och rättslig kvalitet. Vi bedömde att det inte behövdes mer granskning av handläggningen för att stärka rättssäkerheten inom asylprövningen.

Vidare bedömde vi att Migrationsverket inte följde upp beslutsfattandet inom medborgarskaps- och tillståndsärenden på ett tillfredsställande sätt, även om flera uppföljningsaktiviteter hade inletts inom dessa ärendeslag.

6.3.3 Migrationsverkets interna uppföljning och kontroll har försvagats

I vår tidigare analys av behovet av extern tillsyn bedömde vi att andra åtgärder än tillsyn var lämpligare för att säkerställa kvaliteten i Migrationsverkets handläggning. Vår slutsats om att det inte var befogat att inrätta en extern tillsyn, förutsatte att Migrationsverket fortsatte att utveckla den uppföljning som myndigheten hade börjat använda sig av inom asylprövningen (se avsnitt 3.6.2) och att regeringen skulle följa upp myndighetens arbete med att säkerställa den rättsliga kvaliteten.

I detta avsnitt analyserar vi hur Migrationsverkets interna styrning, organisering samt uppföljning och kontroll, som beskrivs i kapitel 3, har förändrats sedan vi gjorde vår tidigare utredning och fram till i dag. Vår analys visar att den interna

styrningen, kontrollen och uppföljningen har blivit svagare när det gäller myndighetens arbete med att säkerställa den rättsliga kvaliteten i ärendehandläggningen.

Ansvaret för att säkerställa att det finns förutsättningar för rättslig kvalitet i handläggningen har blivit tydligare

De omorganisationer som Migrationsverket har genomfört sedan 2014 har gjort att ansvaret för att styra de faktorer som påverkar förutsättningar för att upprätthålla rättslig kvalitet i handläggningen har blivit tydligare. I vår tidigare utredning bedömde vi att den omorganisation som myndigheten planerade att genomföra 2015 innebar en risk, eftersom kvalitetschefen och rättschefen skulle dela på det övergripande ansvaret för att säkerställa rättslig kvalitet i handläggningen. Vi bedömde att det fanns risk både för dubbelarbete och för att uppföljning skulle falla mellan stolarna.

Sedan dess har Migrationsverket delat upp ansvaret ytterligare mellan olika chefer och delar av verksamheten. I dag delar rättschefen, chefen för DUA (som har ersatt kvalitetschefen), de tre regiondirektörerna och chefen för planeringsavdelningen på ansvar och befogenheter för att styra och följa upp olika faktorer som påverkar förutsättningarna för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i handläggningen.

Svagare uppföljning av rättslig kvalitet i ärendehandläggningen

Migrationsverkets uppföljning och kontroll av den rättsliga kvaliteten i handläggningen har minskat. Myndighetsledningen styrde och följde tidigare upp rättslig kvalitet genom förutsättningsskapande mål och aktiviteter genom myndighetens verksamhetsplan, men det gör den inte längre.

Men sedan vår förra utredning har Migrationsverkets uppföljning av kvaliteten i tillståndsärenden förbättrats, genom att myndigheten har infört enhetsbaserad kvalitetsuppföljning för delar av sin ärendehandläggning. Men samtidigt har den systematiska uppföljningen av rättslig kvalitet inom asylprövningen upphört. Dessutom syftar den enhetsbaserade kvalitetsuppföljningen främst till att stimulera lärande på enhetsnivå. Vi anser att den enhetsbaserade kvalitetsuppföljningen ger ett sämre underlag än den metod som rättsavdelningen använde för nationell kvalitetsuppföljning 2016–2018 för att kunna följa och bedöma den samlade enhetligheten och rättssäkerheten i ärendehandläggningen.

Migrationsverket håller på med att förbättra uppföljningen av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen (se kapitel 3). Två regioner har hittills genomfört en begränsad insats med metoder som motsvarar enhetsbaserad kvalitetsuppföljning.

Förvaltningsprocess används inte längre systematiskt för lärande och kvalitetsutveckling

Fram till 2019 gick förvaltningsprocessenheterna varje år igenom ungefär 50 000 överklagade ärende för att kunna ta ställning till om myndigheten skulle ompröva överklagade beslut innan de lämnades över till domstol. Men den rutinen har upphört och därmed har också myndighetens uppföljning av ärendehandläggningen minskat.

Förvaltningsprocessenheterna företräder Migrationsverket när en domstol ska pröva överklagade beslut. Enheterna har därför en god insyn i hur asylenheterna utreder och beslutar i asylärenden. Vår analys visar att Migrationsverket tog bättre tillvara på denna insyn 2014 än vad den gör i dag. Då återkopplade förvaltningsprocessenheterna regelbundet till enheterna. Nu har Migrationsverket inte någon sådan beslutad rutin. Men under 2024 ska asylsektionen inom region Nord införa dialogmöten mellan medarbetare på regionens förvaltningsprocessenheter och asylenheternas medarbetare (se avsnitt 3.4.3).

Förvaltningsprocessenheterna hade bättre förutsättningar att bidra till kvalitetsutveckling i ärendehandläggningen tidigare. Detta beror på att verksamheten då var organiserad som ett eget område med en gemensam chef. Nu består den av åtta enheter fördelade på tre regioner.

Fler interna organ för kontroll men ansvaret är otydligare

Migrationsverket har olika organ för extern insyn och kontroll av att myndigheten tillämpar lagstiftning och andra regler korrekt. Migrationsverkets insynsråd och etiska råd fanns 2014. Dessa råd har sedan dess kompletterats med ett dataskyddsombud, som kontrollerar att dataskyddsförordningen (GDPR) följs inom organisationen, och med en visselblåsarfunktion.

Tidigare hade Migrationsverket en tillsynsenhet. Den inrättades i januari 2014 för att skapa en permanent struktur för intern kontroll och tillsyn. Enheten ansvarade för tillsyn av hur utlandsmyndigheterna handlägger uppehållstillstånd och viseringar, myndighetens förvarsverksamhet och för att genomföra internutredningar av enskilda ärenden och personer som misstänks för regelbrott.

Enheten har upphört och uppgifterna har delvis förts över till andra delar av organisationen. Migrationsverket har en funktion som ansvarar för interna utredningar vid misstanke om brott eller tjänsteförseelse. Funktionen ska även arbeta förebyggande och göra bakgrundskontroller av anställda som söker utlandstjänstgöring. Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) deltar i Utrikesdepartementets inspektioner av utlandsmyndigheterna. Vidare har nationella operativa avdelningen (NOA) enligt arbetsordningen ansvar för kontroll av missbruk och otillbörligt utnyttjande av Migrationsverkets processer samt för att analysera hur detta kan förebyggas och motverkas. Men ansvaret för intern tillsyn av Migrationsverkets förvar är inte längre tydligt reglerat i arbetsordningen.

Redovisningen av ärendehandläggningens kvalitet är övergripande

Om regeringen följer upp att Migrationsverkets ledning tar ansvar för att säkerställa att myndighetens ärendehandläggning är rättssäker och enhetlig så minskar behovet av att inrätta en extern tillsynsfunktion. Men vår analys visar att regeringens förutsättningar för att följa upp vad Migrationsverket gör för att säkerställa enhetlighet och rättssäkerhet i sin ärendehandläggning har försämrats. Det har också blivit svårare för regeringen att följa och bedöma hur kvaliteten i myndighetens olika ärendeslag utvecklas.

I vår tidigare utredning lämnade vi förslag om hur regeringen skulle följa upp Migrationsverkets arbete med att säkerställa den rättsliga kvaliteten.

I regleringsbrevet för 2015 fick också Migrationsverket i uppdrag att särskilt redovisa den rättsliga kvaliteten i myndighetens beslutsfattande med hjälp av lämpliga bedömningsgrunder. Myndigheten skulle också redovisa hur de säkerställer rättslig kvalitet och likformig tillämpning i asylärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas som ett skäl för asyl.

Vår analys av Migrationsverkets årsredovisningar för 2015–2023 visar att uppdraget gjorde att regeringen fick ett bättre underlag för att bedöma den kvalitativa aspekten av Migrationsverket resultat. Men analysen visar också att underlaget har försämrats efter 2019.

Förbättringen bestod i att Migrationsverket började redovisa och bedöma hur förutsättningarna för rättslig kvalitet i ärendehandläggningen såg ut på en tregradig skala (hög, medel och låg). Den redovisningen upphörde i årsredovisningen för 2020. Migrationsverket har som sagt även slutat följa upp faktorer som skapar förutsättningar för rättslig kvalitet i sin interna uppföljning.

Förbättringen bestod också i att Migrationsverket fortsatte att utveckla redovisningen av resultatet av sitt arbete med systematiska ärendegenomgångar. Fram till och med 2018 redovisade Migrationsverket i vilken utsträckning utgången av asylärenden var korrekta och om utredning skett enligt ärendets beskaffenhet inom asylprövningen. För tillståndsprövningen redovisar Migrationsverket fortfarande motsvarande information.

6.3.4 Migrationspolitiken har förändrats sedan 2014

Sedan 2014 har utlänningslagen ändrats flera gånger. Flera av ändringarna har gjorts med kort varsel och efter politiska kompromisser. Det har därför ofta blivit upp till Migrationsverket och migrationsdomstolarna att tolka och fylla bestämmelser med närmare innehåll. Under de senaste tio åren har Migrationsverket också behövt anpassa sig till annan reglering som har tillkommit inom området, till exempel den så kallade gymnasielagen.

De kontinuerliga och ibland omfattande regeländringarna, som i vissa fall innehåller otydliga bestämmelser, påverkar Migrationsverket och prövningen av asylärenden. De ökar till exempel det interna behovet av rättslig styrning och rättsligt stöd från rättsavdelningen. Sammantaget har detta i perioder lett till ett hårt tryck på Migrationsverket, framför allt på rättsavdelningen och på asylprövningen.

Vi bedömer att regeringens styrning och uppföljning av Migrationsverket har varit förhållandevis stabil och likartad över tid, även om det går att se ett skifte i fokus när regeringen 2022 lade om migrationspolitiken. Regeringen har främst styrt myndigheten genom mål, uppdrag och återrapporteringskrav som fokuserar på produktivitet och effektivitet i ärendehandläggningen. Inledningsvis var asylprövningen specifikt prioriterad, men i takt med att myndigheten har arbetat undan antalet pågående asylärenden har regeringen prioriterat handläggningen av andra ärendeslag i sin styrning. Under senare år har regeringens fokus på återvändande och förvar blivit starkare. Regeringen har däremot ägnat mindre uppmärksamhet efter 2018 åt frågan om den rättsliga kvaliteten i handläggningen i sin årliga styrning.

6.3.5 Bifallsandelen har minskat och antalet ärenden som kan prövas i domstol har ökat

Inflödet av ärenden till Migrationsverket påverkar hur stort behov det finns av att inrätta en extern tillsynsfunktion. I vår analys har vi utgått från att behovet av att inrätta en extern tillsyn av ärendehandläggningen blir större om antalet ärenden som kommer in ökar. Men behovet blir också större om andelen bifall ökar. Det följer av att dessa beslut inte kan överklagas till domstol.

Bifallsandelen för alla större ärendeslag har minskat

Andelen bifall har minskat för samtliga större ärendeslag mellan 2014 och 2023 (tabell 8). Det talar för att behovet av en extern tillsynsfunktion inom migrationsområdet har minskat.

Tabell 8. Antal inkomna förstagångsärenden och bifallsandel (procent) för Migrationsverkets större ärendeslag 2014–2023.

Ärendeslag	2014		2023	
	Antal ärenden	Bifallsandel	Antal ärenden	Bifallsandel
Asyl	81 300	57 %	12 500	34 %
Anknytning	57 400	67 %	26 300	53 %
Arbetsmarknad	32 500	75 %	47 200	53 %
Studerande	11 200	90 %	20 100	65 %
Medborgarskap	41 600	84 %	75 700	79 %

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar för 2014 och 2023.

Antalet nya förstagångsärenden som gäller asyl och anknytning har minskat kraftigt mellan 2014 och 2023. För asylärenden har även andelen bifall minskat kraftigt. Sammantaget innebär det att antalet bifall i asylärenden minskade kraftigt mellan 2014 och 2023.

Samtidigt har antalet arbetsmarknadsärenden som kommer in ökat med 50 procent under samma tidsperiod. Men antalet bifall uppgick till ungefär 25 000 båda åren. Under samma period har antalet studerandeärenden nästan fördubblats, från 11 200 till drygt 20 000 ansökningar per år. Antalet beviljade ansökningar har inte ökat i samma utsträckning, eftersom beviljandegraden inom studerandeärenden har minskat. Andelen bifall var historiskt låg 2023. Migrationsverket anser att det följer av att myndigheten har fokuserat på att upptäcka missbruk av möjligheten att söka uppehållstillstånd för studier.⁸⁴

Under 2024 tog Migrationsverket emot cirka 75 000 ansökningar om svenskt medborgarskap. Det är avsevärt fler än under 2014. Andelen bifall har minskat från 84 procent till 79 procent. I regleringsbrevet för 2024 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att genomföra åtgärder för att stärka kontroller i medborgarskapsärenden. Migrationsverket ska stärka sina kontroller för att upptäcka potentiella säkerhetshot och stärka identitetskontrollerna i handläggningen av medborgarskapsärenden.⁸⁵ Regeringen ställer därmed högre krav på hur Migrationsverket handlägger medborgarskapsärenden än tidigare. Vi bedömer att behovet av extern tillsyn när det gäller medborgarskapsärenden minskar om myndighetsledningen säkerställer att uppdraget genomförs på ett bra sätt.

⁸⁴ Migrationsverket (2024). *Årsredovisning för 2023*.

⁸⁵ Migrationsverkets regleringsbrev för 2024.

Referenser

- EUAA (2024). *Management Board Decision No 161 of 13 March 2024 establishing a common methodology for the monitoring mechanism on the operational and technical application of the Common European Asylum System.*
- Inspektionen för socialförsäkring (2010). *Rättssäker förvaltning? Rapport från en konferens den 23 april 2010.* Rapport 2010:4.
- Migrationsverket (2016). *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus.* Diarienummer 1.3.4-2016-181383.
- Migrationsverket (2017). *Tematisk kvalitetsuppföljning av asylärenden där hbtq-skäl prövats.* Diarienummer 1.3.4-2017-93317.
- Migrationsverket (2019). *Kartläggning av stöd och behov i ärenden där religion åberopas som skyddsskäl.* Diarienummer 1.3.4-2017-125148.
- Migrationsverket (2020). *Migrationsverkets instruktion I/001/2020, Intern styrning och kontroll.*
- Migrationsverket (2021). *Utredning och prövning av den framåtsyftande risken för personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck.*
- Migrationsverket (2021). *Handbok för processområde Asyl – Prövningsprocessen.*
- Migrationsverket (2021). *Metod för prövningen då religion, inklusive konversion och ateism m.m. åberopas som asylskäl.*
- Migrationsverket (2022). *Metodbeskrivning. Struktur för prövningsstöd.*
- Migrationsverket (2023). *Tematisk kvalitetsuppföljning av bifallsbeslut i asylärenden.* Diarienummer 1.3.4-2023-19613.
- Migrationsverket (2023). *Arbetsordning.* Beslut Gd/062/2023.
- Migrationsverket (2023). *Återkoppling till prövningsstödsnätverk och utlandsmyndigheter.* EKU 2 2023. Rapport 2023-08-15.
- Migrationsverket (2024). *Minnesanteckningar från rättslig dialog den 20 mars 2024.*
- Migrationsverket (2024). *Rapport Rådgivning inför intygande av den interna styrningen och kontrollen i årsredovisningen.* Diarienummer 1.3.1-2024-1629.

Migrationsverket (2024). *Intern styrning och kontroll riskrapportering 1 2024, fastställande av myndighetens väsentliga risker*. Diarienummer 1.3.1-2024-9104.

Migrationsverket 2024-07-02. *Intern styrning och kontroll riskrapportering 1 2024, fastställande av myndighetens väsentliga risker*. Beslut GD/046/2024.

Migrationsverket (2024). *Internrevisionens granskning 2024:2 Processen för intern styrning och kontroll*.

Migrationsverket (2024). *Uppdrag att se över formerna för rättslig styrning av asylärenden och stöd till operativ verksamhet*. Beslut Gd/035/2024.

Migrationsverket (2024). *Uppdrag att utarbeta förslag till ny strategisk inriktning för myndigheten*. Beslut Gd/040/2024.

Migrationsverket (2024). *Faktaundersökning av rapportutkast*. 2024-07-31.
Dnr 1.3.3-2024-10646.

Migrationsverket (2018). *Årsredovisning för 2017*.

Migrationsverket (2019). *Årsredovisning för 2018*.

Migrationsverket (2020). *Årsredovisning för 2019*.

Migrationsverket (2021). *Årsredovisning för 2020*.

Migrationsverket (2022). *Årsredovisning för 2021*.

Migrationsverket (2023). *Årsredovisning för 2022*.

Migrationsverket (2024). *Årsredovisning för 2023*.

Människorättsadvokaterna (2024). *Faktaundersökning av utvalda delar av rapportutkast*. 2024-08-14. Diarienummer 2023/188–13.

Nätverket #rättilltro och Människorättsadvokaterna (2019). *Konvertitutredningen. Rapport om Migrationsverkets hantering av konvertiters asylprocess*.

Nätverket #rättilltro och Människorättsadvokaterna (2024). *Konvertitutredningen och dess följdverkningar*.

Regeringens proposition 2005/06:6. *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning*.

Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

RFSL (2020). *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden*.

RFSL (2023). *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden – en uppföljning av rättsutredningen*.

RFSL Ungdom (2020). *Jag vill vara fri.*

RFSL Ungdom (2024). *Om rättssäkerheten i hbtqi-personers asylärenden,*
Diarienummer 2023/188–14.

Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen.*

Statskontoret (2014). *Tillsyn och klagomålshanteringen inom migrationsområdet.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II:2

2023-12-14
Ju2023/02114 (delvis)

Justitiedepartementet

Statskontoret
Torsgatan 11
111 23 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av asylprocessen och utreda behovet av tillsyn inom migrationsområdet

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av asylprocessen i syfte att stärka kvalitet, enhetlighet och rättssäkerhet. I översynen ska ingå att Statskontoret analyserar i vilken mån enhetlighet och rättssäkerhet upprätthålls i bedömningen av asylärenden hos Migrationsverket. Statskontoret ska även utreda om Migrationsverket har den styrning och de arbetsätt som krävs för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i asylprövningen. Översynen ska bland annat omfatta ärenden som avser konvertiter och hbtqi-personer, men även andra asylärenden. I uppdraget ingår även att analysera hur Migrationsverket arbetar för att nå en hög rättslig kvalitet i beslutsfattandet, hur myndigheten följer upp den rättsliga kvaliteten samt om myndighetens metoder för uppföljning är ändamålsenliga. Vid behov ska Statskontoret lämna förslag på alternativa ändamålsenliga och kostnadseffektiva metoder för att nå en hög rättslig kvalitet och för att följa upp den rättsliga kvaliteten. Det ingår inte i uppdraget att utreda möjligheten att utöka asylsökandes rättigheter utöver det som krävs enligt EU-rätten.

I översynen ska även behovet av en extern tillsynsfunktion eller inspektion på migrationsområdet utredas. Statskontoret ska göra en bedömning av om den slutsats avseende ärendehandläggningen som redovisas i Statskontorets rapport Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet (2014:32) fortfarande gäller, eller om den utveckling som därefter har skett inom migrationsområdet föranleder en annan bedömning.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Rosenbad
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

Migrationsverket ska bistå med det underlag som krävs för att Statskontoret ska kunna genomföra sitt uppdrag. Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 7 oktober 2024.

Bakgrund

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges att en översyn ska göras av asylprocessen i syfte att stärka kvalitet, enhetlighet och rättssäkerhet. I översynen ska bland annat ingå bedömningen av ärenden gällande konvertiter och hbtq-personer. I översynen ska även prövas frågan om en extern tillsynsfunktion eller inspektion gällande migrationsfrågor. I översynen ska inte ingå att utöka asylsökandes rättigheter utöver vad som EU-rätten kräver.

Närmare om uppdraget


Av Migrationsverkets instruktion framgår att myndigheten ska ha ett förutsebart och enhetligt beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. För att nå dessa mål krävs enligt Migrationsverket att myndigheten fattar formellt och materiellt riktiga beslut, att rättstillämpningen är enhetlig och att ärendehandläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar (Migrationsverkets årsredovisning för 2022, Dnr: 1.3.2-2023-2262). I Migrationsverkets årsredovisningar redovisas även hur den rättsliga kvaliteten i myndighetens arbete följs upp. Myndighetens uppföljningsverktyg är analyser av utfall i migrationsdomstolarna, enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar, tematiska kvalitetsuppföljningar samt analyser av JO:s och JK:s granskningar. Migrationsverket bedömer sammantaget att den rättsliga kvaliteten i beslutsfattandet har varit tillfredsställande.

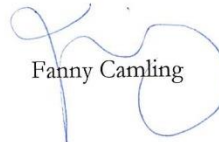
Riksrevisionen har i rapporten Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden (RIR 2021:9) uppmärksammat vissa brister i Migrationsverkets uppföljning och myndighetens slutsatser om den rättsliga kvaliteten. Därtill konstaterade Migrationsverket i sin årsredovisning för 2019 (dnr 1.3.2-2020-3808) att det fanns brister i enhetlighet när det gäller konversionsärenden. Det har också riktats kritik mot hur Migrationsverket hanterar ärenden med hbtqi-personer (se t.ex.

Analysrapport – Tematisk kvalitetsuppföljning av asylärenden där hbtq-skäl prövats, dnr 1.3.4-2017-93317). Detta och Riksrevisionens observationer i den aktuella rapporten bidrar till att motivera en granskning av hur den rättsliga kvaliteten hos Migrationsverket säkerställs och följs upp även i asylprocessen.

Slutligen har Statskontoret tidigare utrett frågan om ett eventuellt behov av att förändra tillsynen inom migrationsområdet. I Statskontorets rapport Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet (2014:32) redovisades slutsatsen att det inte fanns något behov av att förändra tillsynen över Migrationsverkets ärendehandläggning. Regeringen konstaterar att det gått nästan tio år sedan granskningen gjordes. Statskontoret bör därför få i uppdrag att utreda om det finns behov av en extern tillsynsfunktion eller inspektion gällande migrationsfrågor.

På regeringens vägnar


Gunnar Strömmer


Fanny Camling

Kopia till

Justitiedepartementet/L6 och L7
Socialdepartementet/HC
Finansdepartementet/BA och OFA
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM
Migrationsverket

4 (4)

Bilaga 2

Så har vi tolkat, avgränsat och genomfört uppdraget

I bilagan beskriver vi hur vi har tolkat, avgränsat och genomfört uppdraget.

Så har vi tolkat och avgränsat vårt uppdrag

Migrationsverkets asylprövning är en omfattande verksamhet. Av regeringens uppdrag framgår inte några särskilda avgränsningar av vår översyn. Det enda regeringen preciserar är att översynen ska omfatta hbtqi- och konvertitärenden. I övrigt innehåller uppdragstexten en öppen formulering om att analysen även ska omfatta andra asylärenden.

Vi har tolkat det som att regeringen vill att vi gör en bred översyn av hur Migrationsverket arbetar med att handlägga och bedöma asylärenden. I vårt arbete har vi därför fokuserat på hur Migrationsverket arbetar med enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen generellt sett. Men vi har också tolkat uppdraget som att regeringen vill att vi särskilt belyser hur Migrationsverket arbetar med att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i hbtqi- och konvertitärenden. Vi har därför ställt frågor om handläggningen och bedömningen av dessa ärenden i våra intervjuer och enkäter samt analyserat underlag som Migrationsverket och externa organisationer har tagit fram gällande hbtqi- och konvertitärenden.

Eftersom asylprövningen är omfattande och vi har eftersträvat ett djup i analysen och förståelsen av verksamheten har vi varit tvungna att avgränsa vårt arbete. Den avgränsning som vi framför allt har gjort är att vi har inriktat oss på förstagångs-ärenden (asyl). Skälet till detta är att den huvudsakliga grundutredningen och prövningen av den sökandes asylskäl sker i förstagångsärendena. Förlängningsärenden är också mer varierande och kan innebära prövning av andra skäl för att få uppehållstillstånd. Ofta är det också så att det inte sker en ny utredning av den sökande i förlängningsärenden utan prövningen utgår från tidigare material och till eventuell nytillkommen information i ärendet (till exempel i form av ny landinformation eller annat som kan vara relevant att ta ställning till i prövningen av om uppehållstillståndet ska förlängas eller inte).

Det här har gjort att vi främst har fokuserat på *ansökningsprocessen* och *prövningsprocessen*. Vi har i vårt arbete så långt som möjligt försökt följa kedjan från ansökan och utredning till bedömning och beslut. Men vi har framför allt fokuserat på *prövningsprocessen* eftersom det är under den delprocessen som utredningen av ärendet och underlaget för bedömningen tas fram samt prövningen av asylskäl görs.

Så har vi genomfört uppdraget

I detta avsnitt beskriver vi vilket material vi har använt för att besvara uppdragsfrågorna och hur vi har genomfört uppdraget.

Det finns ingen enhetlig definition av rättslig kvalitet inom statlig förvaltning

Rättslig kvalitet kan definieras på flera olika sätt och det finns ingen enhetlig definition inom statlig förvaltning om vad som ingår i begreppet. Olika myndigheter har olika definitioner utifrån sina olika verksamheter och de krav som ställs på dessa.⁸⁶

I genomförandet av uppdraget har vi utgått från hur Migrationsverket definierar hög rättslig kvalitet. Migrationsverket definierar det som att myndigheten fattar formellt och materiellt riktiga beslut, har en enhetlig rättstillämpning och att handläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.⁸⁷

Skälet till att vi har utgått från Migrationsverkets definition är att vi bedömer att det blir mest rättvisande för myndigheten. Om vi i stället hade använt oss av en annan definition skulle det ha inneburit att vi ställt högre, eller lägre krav, på den rättsliga kvaliteten än de krav som myndigheten har som ambition att skapa förutsättningar för att leva upp till.

Begreppen enhetlighet och rättssäkerhet är svåra att definiera på ett enhetligt sätt och att fånga och mäta rent analytiskt. När det gäller de två begreppen så har vi utgått från principen att lika fall ska behandlas och bedömas lika. När det gäller enhetligheten så har vi utgått från att tydliga skillnader i arbetssätt och bedömningar mellan regioner och enheter kan ses som tecken på att det finns brister i enhetligheten inom myndigheten. Vi har också analyserat viktiga aspekter av enhetligheten och risker för bristande enhetlighet genom att undersöka den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet samt hur myndigheten arbetar med kompetensförsörjning och kompetensutveckling.⁸⁸

⁸⁶ Ekonomistyrningsverket (2022) *Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar. Översikt och utvecklingsmöjligheter*, ESV 2022:46, s.13–15.

⁸⁷ Migrationsverket (2023) *Årsredovisning för 2023*, s. 91.

⁸⁸ Inspektionen för socialförsäkringen (2010). *Rättssäker förvaltning? Rapport från konferens den 23 april 2010*, s. 30–31.

De olika delfrågorna har krävt olika material

Uppdragets tre delfrågor har krävt något olika material. Vi har genomgående använt oss av flera olika material för att kunna belysa uppdragsfrågorna så brett och heltäckande som möjligt. Det gäller särskilt frågan om i vilken mån Migrationsverket upprätthåller enhetlighet och rättssäkerhet i bedömningen av asylärenden då vi inte kunnat göra någon aktgranskning.

Material som vi har använt för att svara på uppdragsfrågorna

I vilken mån upprätthåller Migrationsverket enhetlighet och rättssäkerhet i handläggningen av asylärenden?

- Analys av statistik från Migrationsverket och migrationsdomstolarna
- Enkäter till handläggare och beslutsfattare
- Intervjuer med handläggare, beslutsfattare, teamledare och enhetschefer
- Intervjuer med offentliga biträden och externa organisationer och aktörer
- Analys av andra organisationers och forskares analyser av Migrationsverkets bedömningar av asylärenden
- Analys av Migrationsverkets kvalitativa uppföljningar av rättslig kvalitet inom asylprövningen

Har Migrationsverket den styrning och de arbetssätt som krävs för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i asylprövningen?

- Intervjuer med avdelningar och funktioner på Migrationsverkets huvudkontor
- Intervjuer med Migrationsverkets regioner och funktioner inom NOA
- Enkäter till handläggare och beslutsfattare
- Intervjuer med handläggare, beslutsfattare, teamledare och enhetschefer
- Analys av styr- och stöddokument
- Analys av organisering, bemanning och resurssättning
- Analys av processer för uppföljning, kontroll, redovisning, kvalitetssäkring och lärande

Finns det behov av en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet?

- Analys av interna styrdokument
- Intervjuer med huvudkontoret och regionerna
- Analys av processer för uppföljning, kontroll, redovisning, kvalitetssäkring och lärande
- Analys av statistik från Migrationsverket
- Intervjuer med offentliga biträden och externa organisationer och aktörer

Så har vi analyserat i vilken mån Migrationsverket upprätthåller enhetlighet och rättssäkerhet

För att besvara frågan om i vilken mån Migrationsverket upprätthåller enhetlighet och rättssäkerhet i bedömningen av asylärenden har vi använt oss av olika material, bland annat enkäter, intervjuer och statistisk från Migrationsverket. Vi har valt att använda flera olika material för att kompensera för att vi inte har gjort någon ärendegranskning (se nedan).

Vi har analyserat skillnader mellan Migrationsverkets tre regioner för att se om det finns tecken på oenhetlighet

Vi har använt uppgifter om Migrationsverkets beslut om bifall och avslag i asylärenden och migrationsdomstolarnas beslut i ärenden där den sökande har överklagat för att analysera om det finns skillnader mellan myndighetens tre regioner. Vi säger ingenting om regionerna tillämpar migrationslagstiftningen i enlighet med lagstiftarens intentioner eller inte. Vi säger inte heller något om regionerna gör rätt eller fel. Det vi säger något om är om bifalls- avslags-, ändrings- och återförvisningsfrekvenserna skiljer sig systematiskt åt mellan regionerna. Om resultatet skiljer sig åt mellan regionerna på ett sätt som inte förklaras av olika bakgrundsfaktorer så menar vi att det är att betrakta som ett tecken på att bedömningarna inte är enhetliga inom myndigheten som helhet. I bilaga 3 beskriver vi hur vi har gjort analysen och analysens resultat i sin helhet.

Vi har sammanställt och analyserat externa organisationers analyser och bedömningar av den rättsliga kvaliteten

För att belysa den första uppdragsfrågan har vi också sammanställt och analyserat rapporter från ett antal externa organisationer och aktörer. I rapporterna har organisationerna granskat och bedömt den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets handläggning och bedömning av asylärenden. Migrationsverket har under senare år varit föremål för flera sådana granskningar. Vi har inkluderat rapporter från UNHCR, Asylrättscentrum, Människorättsadvokaterna, RFSL och RFSL ungdom i vår sammanställning. Syftet med sammanställningen har varit att få en bild av hur dessa organisationer bedömer den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets ärendehandläggning och bedömningar av asylärenden.

Vi har även tagit del av material från och haft kontakter med en forskargrupp vid Uppsala universitet som analyserat Migrationsverkets bedömningar och beslut i hbtqi-ärenden.

Inom ramen för denna del av analysen har vi också intervjuat ett antal externa organisationer och aktörer verksamma inom migrationsområdet. Vi har bland annat intervjuat UNHCR, Asylrättscentrum, Svenska kyrkan, RSFL, RFSL Ungdom, Människorättsadvokaterna, nätverket Rätt till tro, offentliga biträden och forskare.

Vi har analyserat Migrationsverkets interna uppföljning av den rättsliga kvaliteten inom asylprövningen

Vi har även analyserat Migrationsverkets interna uppföljning av rättslig kvalitet, enhetlighet och rättssäkerhet i handläggningen och bedömningen av asylärenden. Inom ramen för denna del av vårt arbete har vi begärt in relevanta rapporter från perioden 2017–2024. Vi har sedan sammanställt dessa och valt ut de rapporter som direkt fokuserar på asylprövningen. Därefter har vi analyserat och sammanställt vad dessa rapporter säger om den rättsliga kvaliteten i handläggningen och bedömningen av asylärenden.

Vi har gjort enkäter till handläggare och beslutsfattare

I denna del av uppdraget har vi också gjort enkäter till handläggare och beslutsfattare som arbetar inom asylprövningen. Syftet med enkäten har bland annat varit att få handläggarnas och beslutsfattarnas bedömningar av i vilken mån de klarar av att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i bedömningen av asylärenden (enkätfrågor och svarsalternativ finns i bilaga 5 och resultatet av enkäterna finns i Statskontorets akt för regeringsuppdraget, diarienummer 2023/188–15).

Kostnaden för en ärendegranskning överstiger sannolikt nyttan

Det främsta skälet till att vi inte har granskat ärenden är att vi har bedömt att vi inte har kunnat garantera tillräckligt hög kvalitet i granskningen. Det beror främst på att Migrationsverket handlägger så många asylärenden och att variationen bland ärendena är stor. Vi har bedömt att det skulle ha varit svårt för oss att få till ett representativt urval av ärenden, särskilt eftersom vissa ärendetyper också är preciserade i uppdraget (urvalet hade därmed behövt innehålla ett tillräckligt antal av de preciserade ärendetyperna). Att göra en aktgranskning som omfattar tillräckligt många ärenden för att det ska gå att säga något säkert och generellt om enhetligheten och rättssäkerheten i bedömningen av asylärenden hade krävt mycket tid och resurser. En sådan granskning hade också gjort att vi haft mindre tid att analysera och besvara övriga uppdragsfrågor.

Men vi har också bedömt att det hade varit svårt för oss att skapa likvärdiga förutsättningar för vår granskning med de förutsättningar som Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare har. Därutöver hade det varit metodmässigt svårt att hantera att migrationslagstiftningen, läget i hemlandet och den interna rättsliga styrningen och stödet förändras över tid.

Allt detta sammantaget har gjort att vi bedömt att kostnaden var större än den förväntade nyttan av en ärendegranskning.

Vi har analyserat hur Migrationsverket styr och arbetar för att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet

I den andra delen av uppdraget har vi analyserat hur handläggningen och bedömningen av asylärenden är organiserad och hur Migrationsverket styr och följer upp handläggningen på central, regional och lokal nivå. Vi har även analyserat Migrationsverkets process för intern styrning och kontroll eftersom den lägger grunden för en bedömning av om styrningen och uppföljningen är ändamålsenlig sett till målen för verksamheten.

Vi har analyserat interna styrdokument, rättsliga ställningstaganden och rättsliga kommentarer, processbeskrivningar och rutiner för ansökningsprocessen och prövningsprocessen, riktlinjer och annan information som syftar till att säkerställa att verksamheten lever upp till de krav och når de mål som gäller för verksamheten. Vi har också analyserat hur Migrationsverket organiserat sitt prövningsstöd och hur det uppfattas av olika nivåer i myndigheten.

Därutöver har vi även analyserat Migrationsverkets metoder för tematiska kvalitetsuppföljningar, enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar och analys av utfall i domstol och beslut från JO och JK.

Som komplement till analysen av olika skriftliga dokument och källor har vi intervjuat olika funktioner i myndigheten. Sammanlagt har vi intervjuat cirka 60 personer inom Migrationsverket. Vi har intervjuat de avdelningar som arbetar med styrning och stöd på huvudkontoret och alla regioner. Vi har även intervjuat verksamhetsexperter, samordnare och specialister inom myndigheten. Skälet till att vi har intervjuat alla regioner är att vi bedömt att det annars funnits en risk att vi missat viktiga skillnader mellan regionerna. Detta eftersom verksamhetsansvaret är delegerat till regionerna och de har ett stort handlingsutrymme när det gäller resursfördelning och hur verksamheten styrs, genomförs och följs upp.

Merparten av intervjuerna på regional nivå har varit med enhetschefer, teamledare, beslutsfattare och handläggare på enheter som handlägger asylärenden. Syftet med intervjuerna på enhetsnivå har varit att få en förståelse för hur styrningen, processerna, rutinerna, arbetssätten och metoderna upplevs och fungerar i det praktiska operativa arbetet med att handlägga och bedöma asylärenden.

Syftet med denna del av analysen har varit att bedöma om styrningen, planeringen och uppföljningen är ändamålsenlig sett till målen för verksamheten och att se i vilken utsträckning som den regionala och lokala nivån följer myndighetens processer, rutiner, arbetssätt och metoder. Men det har också handlat om att identifiera moment i processen där det finns risk för ageranden eller åtgärder som kan leda till brister i enhetlighet och rättssäkerhet i handläggningen och bedömningen av asylärenden.

Analysen av behovet av en extern tillsynsfunktion omfattar all ärendehandläggning

Den tredje delen av uppdraget har omfattat mer av Migrationsverkets verksamhet än bara asylprövningen. I rapporten 2014 tittade vi på tillstånds- och medborgarskapsärenden, förvarsverksamheten, mottagande och bosättning.⁸⁹

Denna gång har vi dock koncentrerat oss på ärendehandläggningen. Vi har därför i denna del av uppdraget även inkluderat handläggningen av andra ärendeslag än asylärenden. Vi har så långt som möjligt utgått från och samordnat materialinsamlingen med analysen av handläggningen och bedömningen av asylärenden. Med utgångspunkt i det materialet och den analysen har vi kompletterat med iakttagelser från andra områden och ärendeslag som myndigheten arbetar med.

I denna del av uppdraget har vi alltså kartlagt hur Migrationsverkets interna styrning och kontroll fungera och vilka externa funktioner för granskning och kontroll som i dag finns på migrationsområdet. Det handlar till exempel om tillsyn, revision och domstolsprövning av beslut. Vi har också analyserat om dessa verktyg och funktioner är tillräckliga sett till behoven och utvecklingen på området.

I denna del av uppdraget har vi intervjuat olika funktioner i myndigheten som arbetar med intern kontroll och revision, kvalitetssäkring och utveckling av verksamheten. Därutöver har vi analyserat interna dokument och underlag som beskriver detta arbete och resultatet av det. Syftet med intervjuerna har varit att få verksamheternas perspektiv på funktionerna och mekanismerna för granskning och kontroll.

Projektgrupp

Uppdraget har genomförts av Lena Birkelöf, Martin Johansson (projektledare), Annette Mellander och Johan Wockelberg-Hedlund. Under delar av arbetet har praktikanten Henning Bollmark medverkat.

Faktaundersökning

Migrationsverket har faktaundersökat kapitel 3 och 4 och relevanta delar av kapitel 2, 5 och 6 samt bilaga 3.

Regressionsanalyserna i kapitel 2 och bilaga 3 har granskats och kvalitetssäkrats av Gabriella Sjögren Lindquist, docent i nationalekonom, Utbetalningsmyndigheten.

RFSL, RFSL Ungdom och författarna till Konvertitutredningen har faktaundersökat relevanta delar av kapitel 2.

⁸⁹ Statskontoret (2014) *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet*. Arbetsplan 2014-02-07, s. 4–5.

Avsnittet om resultatet från forskningsprojektet vid Uppsala universitet i kapitel 2 har faktagranskats av artikelförfattaren, Thomas Wimark, universitetslektor vid Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.

Bilaga 3

Registerdata och regressionsanalys

Vi har använt följande data från Migrationsverket

- beslut av ansökan om asyl som har handlagts av Migrationsverket
- utfall i migrationsdomstol på överklagade av beslut om asyl
- personalstatistik, antal anställningsår inom Migrationsverket.

Urval och population

Urvalsramen för asylärenden inkluderar alla beslut under 2020–2023. Data innehåller typ av ärende (förstagångsärende eller förlängningsärende), om ansökan är inom massflyktsdirektivet eller inte samt beslutsutfall. Data innehåller även uppgifter om vilken region och enhet inom Migrationsverket som har handlagt ansökan samt individspecifika uppgifter om ålder, kön och medborgarskap för de sökande.

Urvalsramen för domstolsärenden inkluderar alla domstolsbeslut om överklaganden av asylärenden, avgjorda i domstol under 2020–2023. Förutom migrationsdomstolens avgörande innehåller datasetet samma variabler som för ansökan om asyl, samt ålder för den sökande vid domstolsbeslutet.

Vi har även inkluderat två enhetsspecifika⁹⁰ variabler: andel nya handläggare per enhet och andel avslagsbeslut per enhet. Skälet till att inkludera andel nya handläggare per enhet i analysen har att göra med att handläggningen och bedömningen av asylärenden är genuint svår och förutsätter att handläggaren har viss kunskap och erfarenhet som det tar en viss tid att skaffa sig.

Vi har definierat nya handläggare som handläggare med mindre än två års anställningstid på Migrationsverket. Variabeln är inkluderad både i analysen av asylbeslut från Migrationsverket och i analysen av beslut från migrationsdomstol. I analysen av utfall i domstol har vi även inkluderat en variabel som visar hur stor avslagsandel varje asylprövningsenhet på Migrationsverket har. Skälet till detta är att ju fler antal avslag en enhet har, desto fler ärenden kan överklagas till domstol.

⁹⁰ Enheter inom Migrationsverket som handlägger asylärenden.

Vi har gjort avgränsningar i datamaterialet för asylbeslut och exkluderat

- beslut enligt massflyktsdirektivet
- förlängningsärenden
- beslut fattade av andra enheter än asylprövningsenheter
- beslut som är avvisning, avskrivning eller administrativt avslut
- dubletter⁹¹
- beslut där den asylsökande kommer från länder som totalt har färre än 50 beslut under 2020–2023.

Efter ovanstående avgränsningar består datasetet av 46 638 beslut om asyl.

Vi har gjort följande avgränsningar i datamaterialet för domstolsbeslut och exkluderat

- asylbeslut enligt massflyktsdirektivet
- asylbeslut som är förlängningsärenden
- ärenden som överlämnats till överinstans
- asylbeslut fattade av andra enheter än asylprövningsenheter på Migrationsverket
- domstolsbeslut där den asylsökande kommer från länder som totalt har färre än 50 domstolsbeslut under 2020–2023
- asylprövningsenheter som har färre än 100 asylbeslut per år.

Efter ovanstående avgränsningar består datasetet av 37 215 domstolsbeslut.

⁹¹ Dubletter har uppstått från ärenden som har överklagats till domstol, där ärendet löper över två år. Men det är ett och samma grundbeslut och ska därför bara vara med en gång.

Beslut om asyl (Migrationsverket)

Nedan följer deskriptiv statistik och modellskattningar till avsnitt 2.2.1 i kapitel 2.

Tabell B1. Beslut om asyl, 2020–2023.

Variabel	Region			Totalt
	Nord	Syd	Väst	
Beslutsår				
2020	50 %	12 %	38 %	16 215
2021	63 %	12 %	25 %	9 407
2022	62 %	13 %	25 %	9 322
2023	58 %	18 %	24 %	11 694
Beslutsutfall				
Avslag	73 %	52 %	64 %	67 %
Bifall	27 %	48 %	36 %	33 %
Kön				
Kvinna	38 %	42 %	41 %	39 %
Man	62 %	58 %	59 %	61 %
Ålderskategori				
Barn 0–12 år	17 %	21 %	21 %	18 %
Ungdom 13–17 år	6 %	9 %	6 %	7 %
Ung vuxen 18–24 år	16 %	17 %	15 %	16 %
Vuxen 25–64 år	59 %	50 %	55 %	56 %
Äldre 65 år och äldre	2 %	3 %	3 %	2 %
Antal beslut	26 567	6 309	13 762	46 638

Anmärkning: Beslutsår summeras per rad. Beslutsutfall, kön och ålderskategori summeras per kolumn inom respektive kategori.

Tabell B2. Andel beslut fördelade på hur stor andel nya handläggare en region har, 2020–2023.

Andel nya handläggare	Region			Totalt
	Nord	Syd	Väst	
inga nya handläggare	15 %	49 %	31 %	25 %
> 0–10 procent	23 %	4 %	8 %	16 %
> 10–25 procent	16 %	20 %	19 %	18 %
> 25–40 procent	26 %	6 %	33 %	25 %
> 40 procent	19 %	21 %	9 %	16 %
Antal beslut	25 165	6 309	13 535	45 009

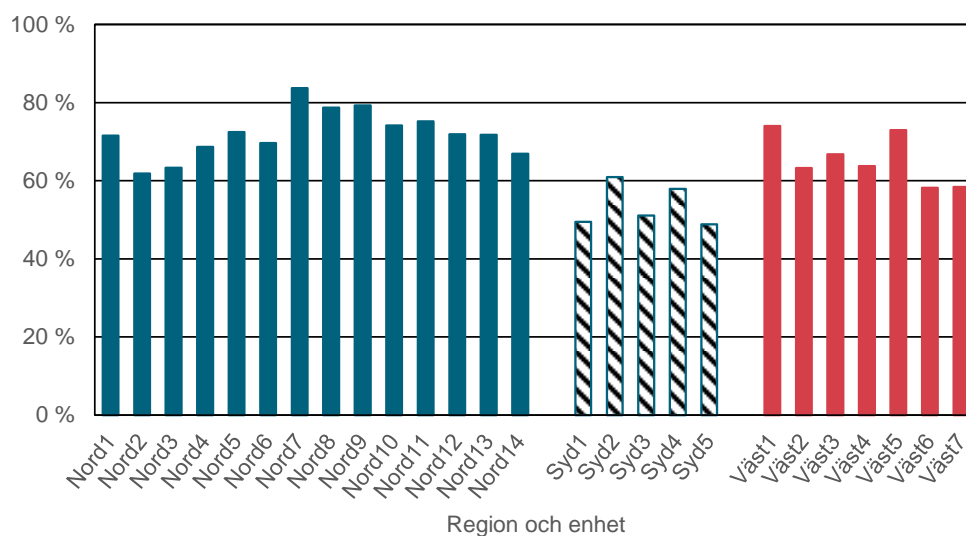
Anmärkning: Andel nya handläggare summeras per kolumn inom respektive region. För ett fåtal enheter finns det inte uppgifter om anställningstid för handläggare.

Tabell B3. Andel beslut per region fördelade på medborgarskap, 2020–2023.

Medborgarskap	Region			
	Nord	Syd	Väst	Totalt
Afghanistan	55 %	19 %	26 %	4 562
Iran	48 %	17 %	35 %	3 654
Irak	49 %	14 %	37 %	2 722
Syrien	41 %	24 %	35 %	4 522

Anmärkning: Andel beslut summeras per rad för respektive medborgarskap.

Figur B1. Andel avslag per enhet och region, 2020–2023.



Anmärkning: Andel avslag per enhet används i regressionerna för domstolsbeslut. Enhetsnamnen (Nord1, Nord2, etcetera) är vår benämning av enheterna. Det är alltså inte samma enhetsnamn som Migrationsverket använder.

Vi har använt en logistisk regressionsmodell för att undersöka om det finns skillnader mellan regioner när de bedömer rätten till asyl när vi tar hänsyn till olika bakgrundsfaktorer samtidigt. För beslut av ansökan om asyl har vi mätt detta genom att uppskatta effekten av olika bakgrundsvariabler på *oddsen* att det blir bifall på ansökan (i stället för avslag). I resultattabellen visar vi oddskvoter. Oddskvoten anger hur sannolikt ett utfall är jämfört med ett annat utfall. En oddskvot som är större än 1 indikerar högre sannolikhet att få bifall på asylansökan än avslag, medan en oddskvot som är mindre än 1 indikerar lägre sannolikhet att få bifall än avslag.

I regressionsmodellen kontrollerar vi för individspecifika bakgrundsfaktorer (kön, ålder och medborgarskap).⁹² Utöver det har vi även tagit hänsyn till vilket år beslutet fattades och hur stor andel nyanställda medarbetare som finns inom varje enhet inom de tre regionerna.

I kapitel 2, avsnitt 2.2.2 presenterar och diskuterar vi parameterskattningar för regioner, men inte för övriga variabler (andel nya handläggare, kön, ålder och beslutsår). De presenteras i den här bilagan, i tabell B4 nedan.

I regressionen där vi har inkluderat alla medborgarskap visar skattningarna att det är mindre sannolikhet att få bifall i stället för avslag på asylansökan om en enhet har stor andel nya handläggare, jämfört med enheter som inte har några nya handläggare. Ett exempel: oddset att få bifall i stället för avslag på ansökan om asyl är 32 procent lägre för enheter som har mer än 40 procent nya handläggare, jämfört med enheter som inte har några nya handläggare.⁹³ I de separata regressionerna baserat på medborgarskap visar skattningarna liknande resultat för dem med medborgarskap i Afghanistan eller Syrien (mindre sannolikhet att få bifall i stället för avslag), men inte för Iran eller Irak (inga signifikanta skillnader beroende på andel nya handläggare på en enhet).

Skattningarna visar också att det är större sannolikhet att få bifall i stället för avslag på asylansökan för kvinnor, jämfört med män. Det gäller för regressionerna där vi har inkluderat alla medborgarskap och för tre av de separata regressionerna baserat på medborgarskap (Afghanistan, Iran och Irak). För Syrien är det tvärtom, det är mindre sannolikhet att få bifall i stället för avslag för kvinnor, jämfört med män.

Skattningarna visar också att det är större sannolikhet att få bifall i stället för avslag på asylansökan för barn (0–12 år) och ungdomar (13–17 år), jämfört med vuxna (25–64 år). I regressionerna där vi har inkluderat alla medborgarskap är det mindre sannolikhet att få bifall i stället för avslag för unga vuxna (18–24 år), jämfört med vuxna. Det gäller även för den separata regressionen för dem med medborgarskap i Afghanistan, men inte för de tre separata regressionerna för dem med medborgarskap i Iran, Irak och Syrien. Där är det större sannolikhet att få bifall i stället för avslag.

⁹² I registerdata finns det inte uppgifter om skäl för asylansökan. Vi har inte heller uppgifter om bakgrundsfaktorer såsom kön och utbildningsnivå för handläggare och beslutsfattare.

⁹³ I första resultatcolumnen "Alla medborgarskap" är koefficienten för andel enheter som har mer än 40 procent nya handläggare 0,683. Den ska tolkas så att oddset att få bifall på ansökan om asyl (i stället för avslag) för ärenden som är handlagda på enheter som har mer än 40 procent nya handläggare per enhet är $1 - 0,683 = 0,317 = 32$ procent. Oddset är därmed 32 procent längre än för referensgruppen (enheter som inte har några nya handläggare).

Tabell B4. Uppskattad effekt på oddset att Migrationsverket bifaller ansökan om asyl, beslut 2020–2023.

Parameter/subgrupp	Alla medborgarskap	Afghanistan	Syrien	Irak	Iran
Bifall i stället för avslag					
Region					
<i>Region Nord (referensgrupp)</i>					
Region Syd	1,396*** (0,055)	0,841* (0,084)	1,162 (0,149)	0,975 (0,116)	1,692*** (0,234)
Region Väst	0,853*** (0,026)	0,474*** (0,041)	0,646*** (0,062)	0,940 (0,090)	0,448*** (0,047)
Andel nya handläggare per enhet					
<i>Inga nya handläggare (referensgrupp)</i>					
> 0–10 procent	0,924* (0,041)	0,920 (0,150)	0,571*** (0,076)	0,994 (0,155)	1,213 (0,179)
> 10–25 procent	0,912** (0,040)	0,630*** (0,097)	0,906 (0,119)	1,330* (0,194)	1,198 (0,173)
> 25–40 procent	0,722*** (0,036)	0,400*** (0,066)	0,586*** (0,089)	0,681** (0,113)	0,910 (0,152)
mer än 40 procent	0,683*** (0,040)	0,362*** (0,063)	0,513*** (0,101)	0,790 (0,151)	1,189 (0,252)
Kön					
<i>Man (referensgrupp)</i>					
Kvinna	1,675*** (0,043)	5,846*** (0,548)	0,749*** (0,062)	1,889*** (0,155)	1,164* (0,100)
Ålderskategori					
<i>Vuxen, 25–64 år (referensgrupp)</i>					
Barn 0–12 år	1,945*** (0,064)	3,172*** (0,381)	3,103*** (0,375)	1,676*** (0,171)	1,058 (0,128)
Ungdom 13–17 år	2,219*** (0,110)	4,275*** (0,600)	1,597*** (0,250)	2,322*** (0,309)	1,378* (0,242)
Ung vuxen 18–24 år	0,861*** (0,031)	0,561*** (0,045)	1,684*** (0,183)	1,277* (0,167)	1,425** (0,233)
Äldre +65 år	0,478*** (0,038)	1,581* (0,406)	0,673** (0,114)	1,368 (0,287)	0,319*** (0,102)
Beslutsår					
<i>2023 (referensgrupp)</i>					
2020	0,575*** (0,030)	0,118*** (0,019)	0,381*** (0,062)	0,623*** (0,100)	1,545** (0,266)
2021	0,868*** (0,046)	0,306*** (0,051)	0,720* (0,132)	0,818 (0,136)	1,648*** (0,284)
2022	1,216*** (0,049)	0,647*** (0,059)	1,326* (0,207)	0,757** (0,096)	1,431** (0,235)

Medborgarskap					
<i>Afghanistan (referensgrupp)</i>					
67 länder	Ja	-	-	-	-
Intercept	1,500***	4,064***	8,601***	0,257***	0,344***
	(0,102)	(0,760)	(1,754)	(0,051)	(0,073)
Observationer	45 009	4 511	4 384	3 609	2 680

Anmärkning: Standardfel inom parentes. Signifikansnivåer: *** 1 procent, ** 5 procent, * 10 procent.

Tabell B5. Waldtest⁹⁴ för oberoende variabler (för variablerna i regressionerna för asylbeslut).

	Wald chi-square	Df	Pr > chi2
Region			
Region Syd	72,21	2	0,00
Region Väst	27,20	2	0,00
Andel nya handläggare per enhet			
> 0–10 procent	3,17	1	0,08
> 10–25 procent	4,49	1	0,03
> 25–40 procent	42,08	1	0,00
mer än 40 procent	41,67	1	0,00
Kön			
Kvinna	395,01	1	0,00
Ålderskategori			
Barn 0–12 år	404,73	1	0,00
Ungdom 13–17 år	17,11	1	0,00
Ung vuxen, 18–24 år	258,95	1	0,00
Äldre, +65 år	85,75	1	0,00
Beslutsår			
2020	114,14	2	0,00
2021	7,18	2	0,01
2022	24,12	2	0,00
Medborgarskap			
Alla medborgarskap (67 länder)	Se anmärkning.		
Antal observationer	45 009		

Anmärkning: 65 av 67 länder har pr > chi2 under 0,05 (visas ej i tabellen).

Resultaten från regressionsanalysen för region Väst skiljer sig åt jämfört med den beskrivande statistiken, där region Väst har större andel bifall än region Nord (se

⁹⁴ Ett Waldtest kan användas för att avgöra om variablerna i en modell signifikant bidrar till modellen. Om testet visar att parametrarna är noll, bidrar variablerna inte till modellen (och variablerna kan exkluderas). Om testet visar att parametrarna inte är noll, bidrar variablerna till modellen och ska inkluderas.

figur 1 och tabell 1 i kapitel 2). När vi tar hänsyn till medborgarskap och övriga bakgrundsvariabler i regressionen visar resultaten att det är mindre sannolikt att få bifall i stället för avslag i region Väst än i region Nord.

För att förtydliga varför resultaten skiljer sig åt har vi gjort en analys där vi introducerar en bakgrundsfaktor åt gången, utöver region. Vi börjar med kön, och fortsätter med andel nya handläggare per enhet, ålder på den sökande, beslutsår och avslutar med medborgarskap (se tabell B6 för respektive bakgrundsfaktor som vi lägger till). För alla bakgrundsfaktorer – förutom medborgarskap – är det mer troligt att få bifall i region Väst än i region Nord. Men när vi tar hänsyn till medborgarskap är det i stället mindre troligt att få bifall i stället för avslag i region Väst än i region Nord. Analysen visar alltså att skillnaden i resultat beror på att många personer från länder där det är mer troligt att få bifall på en asylansökan ansöker om asyl i region Väst. Och när vi tar hänsyn till detta är det i stället mindre troligt att få bifall i stället för avslag i region Väst än i region Nord.

Att resultaten skiljer sig åt beror alltså på selektion. Många personer som kommer från länder där det är mer troligt att få bifall ifrån ansöker om asyl i region Väst. När vi sedan tar hänsyn till selektionen är det i stället mer troligt att få bifall i region Norr.

Tabell B6. Uppskattad effekt på oddset att Migrationsverket bifaller ansökan om asyl, beslut 2020–2023 – specifikation av kontrollvariabler.

Parameter	Specifikation kontrollvariabler					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Region (referensgrupp = region Nord)						
Region Syd	2.49***	2.47***	2.37***	2.29***	2.28***	1.40***
	(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.07)	(0.05)
Region Väst	1.53***	1.51***	1.44***	1.42***	1.52***	0.85***
	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.04)	(0.03)
Kontrollvariabler						
Kön	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Andel nya handläggare	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Ålder på den sökande	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Beslutsår	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Medborgarskap	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Intercept	0.37***	0.31***	0.30***	0.23***	0.27***	1.50***
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.10)
Observationer	46 638	46 638	45 009	45 009	45 009	45 009

Anmärkning: Signifikansnivå: *** 1 procent, ** 5 procent. Standardfel inom parentes. För ett fåtal enheter finns det inte uppgifter om anställningstid för handläggare, vilket gör att det är något färre observationer för specifikationerna där vi tar hänsyn till andel nya handläggare.

Domstolsbeslut (överklagande)

Nedan följer deskriptiv statistik och modellskattningar till avsnitt 2.2.2 i kapitel 2.

Tabell B7. Domstolsbeslut, fördelade på vilken region hos Migrationsverket som fattade asylbeslutet, 2020–2023.

Variabel	Region			
	Nord	Syd	Väst	Totalt
År				
2020	43 %	18 %	39 %	12 449
2021	55 %	13 %	32 %	10 082
2022	48 %	9 %	43 %	7 214
2023	67 %	6 %	27 %	7 470
Domstolsbeslut				
Ej bifall (avslag)	93 %	81 %	83 %	88 %
Bifall	3 %	10 %	10 %	6 %
Återförvisas Migrationsverket	4 %	9 %	7 %	6 %
Kön				
Kvinna	35 %	38 %	39 %	37 %
Man	65 %	62 %	61 %	63 %
Ålderskategori				
Barn 0–12 år	15 %	18 %	18 %	16 %
Ungdom 13–17 år	5 %	7 %	6 %	6 %
Ung vuxen 18–24 år	15 %	13 %	14 %	14 %
Vuxen 25–64 år	64 %	58 %	60 %	62 %
Äldre 65 år och äldre	2 %	3 %	3 %	3 %
Totalt	19 398	4 522	13 295	37 215

Anmärkning: Beslutsår summeras per rad. Domstolsbeslut, kön och ålderskategori summeras per kolumn inom respektive kategori.

Tabell B8. Andel domstolsbeslut fördelade på andel nya handläggare per region (där det ursprungliga asylbeslutet fattades), 2020–2023

Andel nya handläggare	Region			
	Nord	Syd	Väst	Alla regioner
inga nya handläggare	15 %	73 %	27 %	27 %
> 0–10 procent	24 %	4 %	6 %	15 %
> 10–25 procent	15 %	14 %	15 %	15 %
> 25–40 procent	28 %	3 %	46 %	31 %
mer än 40 procent	17 %	7 %	7 %	12 %
Totalt	17 768	4 522	13 032	35 322

Anmärkning: I tabellen visas andel domstolsbeslut från överklagan av asylbeslut som har handlagts på Migrationsverket. Kategorierna summeras per kolumn. För ett fåtal enheter finns det inte uppgifter om anställningstid för handläggare, vilket gör att det saknas uppgifter i dessa fall.

Tabell B9. Andel domstolsbeslut per region fördelade på medborgarskap, 2020–2023.

Medborgarskap	Region			Totalt
	Nord	Syd	Väst	
Afghanistan	32 %	13 %	55 %	3 129
Iran	36 %	18 %	46 %	3 876
Irak	30 %	11 %	59 %	2 601
Syrien	43 %	12 %	45 %	1 025

Anmärkning: Andel domstolsbeslut summeras per rad för respektive medborgarskap.

Vi har undersökt om det finns skillnader mellan regioner i hur vanligt det är att Migrationsverkets beslut om asyl ändras när det har överklagats till migrationsdomstolen. Det finns tre möjliga utfall hos migrationsdomstolen

- avslag (domstolen gör samma bedömning som Migrationsverket)
- bifall (domstolen ändrar Migrationsverkets beslut till bifall)
- åter Migrationsverket (domstolen skickar tillbaka ärendet till Migrationsverket för ny prövning).

För att undersöka om skillnaderna mellan regioner kvarstår när vi kontrollerar för olika bakgrundsfaktorer har vi använt en multinominal regressionsmodell som mäter *relativ risk ratio* att domstolen gör samma bedömning som Migrationsverket (avslag), i stället för att ändra beslutet till bifall eller återförvisa ärendet till Migrationsverket. Utfallsvariabeln i regressionsmodellen indikerar om domstolens beslut är avslag, bifall eller återförvisar ärendet till Migrationsverket. Riskkvoten anger hur troligt ett utfall är jämfört med ett annat utfall. Om riskkvoten är större än 1 är det mer troligt att utfallet är i jämförelsegrupperna (bifall respektive återförvisa ärendet) än att utfallet är i referensgruppen (avslag). Och vice versa, om riskkvoten är mindre än 1 är det mer troligt att utfallet är i referensgruppen (avslag) än att utfallet är i jämförelsegrupperna (bifall respektive återförvisa ärendet).

Precis som för regressionerna för asylbeslut kontrollerar vi även här för individspecifika bakgrundsfaktorer (kön, ålder och medborgarskap), vilket är domstolens fattade beslutet och andel nya handläggare per enhet. Utöver det kontrollerar vi även för andel avslag per enhet (se Figur ovan).

I kapitel 2, avsnitt 2.2.2 presenterar och diskuterar vi parameterskattningar för regioner, men inte för övriga variabler (andel nya handläggare, andel avslag per enhet, kön, ålder och beslutsår). De presenteras i den här bilagan, i tabell B10 nedan.

I regressionen där vi har inkluderat alla medborgarskap visar skattningarna att det är större sannolikhet att få bifall i stället för avslag i domstol om det ursprungliga asylbeslutet fattades på enheter med över 80 procent avslag för asylansökan, jämfört med enheter som har under 60 procent avslag. Men i de separata skattningarna baserat på medborgarskap är det inte längre någon signifikant skillnad som beror på andelen avslag per enhet.

Det är också större sannolikhet att få bifall i stället för avslag i domstol om det ursprungliga asylbeslutet fattades på enheter med större andel nyanställda handläggare, jämfört med enheter som inte hade några nyanställda handläggare. De separata regressionerna baserade på medborgarskap visar liknande resultat, det vill säga att det är större sannolikhet att få bifall i stället för avslag om originalbeslutet fattades på enheter med en stor andel nyanställda.

Skattningarna visar också att det är större sannolikhet att få bifall i stället för avslag i domstol för kvinnor, jämfört med män. Det gäller både för regressionen där vi har inkluderat alla medborgarskap och för tre av de separata regressionerna baserat på medborgarskap (Afghanistan, Iran och Irak). För de med medborgarskap i Syrien är det tvärtom, det är mindre sannolikhet för kvinnor att få bifall i stället för avslag.

Tabell B10. Uppskattad relativ risk att domstolen ändrar beslut till bifall eller återförvisar ärendet till Migrationsverket för åren 2020–2023.

Parameter/Subgrupp	Alla medborgarskap	Afghanistan	Syrien	Irak	Iran
Bifall i stället för avslag					
Region					
Region Nord (referensgrupp)					
Region Syd	3,039*** (0,303)	4,536*** (1,072)	2,920** (1,339)	1,612 (0,480)	4,001*** (1,088)
Region Väst	2,219*** (0,162)	4,399*** (0,751)	3,025** (1,071) *	2,012*** (0,454)	2,874*** (0,571)
Andel avslag per enhet					
Under 60 procent avslag (referensgrupp)					
60–70 procent	1,115* (0,074)	0,847 (0,142)	1,619* (0,412)	0,440*** (0,095)	1,164 (0,179)
> 70–80 procent	1,185* (0,103)	0,884 (0,179)	2,172* (0,890)	0,427*** (0,114)	1,010 (0,229)
> 80 procent	1,429*** (0,176)	1,299 (0,387)	2,369 (1,254)	0,714 (0,247)	1,124 (0,437)
Andel nya handläggare per enhet					
Inga nya handläggare (referensgrupp)					
> 0–10 procent	0,792** (0,083)	1,444 (0,342)	0,759 (0,346)	0,805 (0,253)	1,246 (0,307)
> 10–25 procent	1,411*** (0,113)	1,481** (0,265)	1,041 (0,322)	1,209 (0,335)	1,895*** (0,355)
> 25–40 procent	1,409*** (0,108)	1,835*** (0,310)	1,590 (0,497)	1,271 (0,318)	1,222 (0,200)

mer än 40 procent	2,207*** (0,256)	2,867*** (0,700)	2,983** (1,420)	2,409** (0,953)	1,254 (0,415)
Kön	-	-	-	-	-
Man (referensgrupp)	-	-	-	-	-
Kvinna	1,507*** (0,071)	1,619*** (0,190)	0,626** * (0,110)	1,702*** (0,255)	1,637*** (0,179)
Ålderskategori	-	-	-	-	-
Vuxen, 25–64 år (referensgrupp)	-	-	-	-	-
Barn 0–12 år	1,537*** (0,093)	1,807*** (0,268)	0,983 (0,256)	1,143 (0,215)	1,359** (0,211)
Ungdom 13–17 år	1,729*** (0,152)	1,419* (0,294)	1,344 (0,422)	1,012 (0,291)	1,303 (0,309)
Ung vuxen 18–24 år	1,418*** (0,093)	1,502*** (0,182)	3,425** * (0,791)	1,308 (0,303)	1,046 (0,231)
Äldre +65 år	0,779* (0,108)	1,009 (0,369)	0,565* (0,191)	0,881 (0,385)	0,302*** (0,122)
Beslutsår	-	-	-	-	-
2023 (referensgrupp)	-	-	-	-	-
2020	1,605*** (0,163)	1,296 (0,273)	1,148 (0,573)	2,803*** (0,975)	1,069 (0,277)
2021	2,025*** (0,191)	0,890 (0,195)	9,316** * (3,648)	1,874* (0,638)	1,536* (0,358)
2022	1,694*** (0,153)	1,395* (0,279)	6,518** * (2,324)	1,289 (0,427)	0,895 (0,225)
Medborgarskap	-	-	-	-	-
Afghanistan (referensgrupp)	-	-	-	-	-
67 länder	Ja	-	-	-	-
Intercept	0,042*** (0,006)	0,032*** (0,010)	0,018** * (0,012)	0,023*** (0,010)	0,048*** (0,018)
Observationer	35 146	2 949	991	3 783	2 531
Återförvisning till Migrationsverket	-	-	-	-	-
Region	-	-	-	-	-
Region Nord (referensgrupp)	-	-	-	-	-
Region Syd	2,053*** (0,202)	3,047*** (0,840)	2,517* (1,203)	1,791** (0,488)	1,075 (0,389)

Region Väst	1,568***	1,172	2,565**	1,803***	1,090
	(0,113)	(0,256)	(0,910)	(0,355)	(0,272)
Andel avslag per enhet					
Under 60 procent avslag (referensgrupp)					
60–70 procent	0,907	0,767	2,191**	0,501***	0,647**
	(0,061)	(0,149)	(0,669)	(0,100)	(0,133)
> 70–80 procent	1,098	0,895	1,110	0,685	0,464***
	(0,095)	(0,227)	(0,491)	(0,167)	(0,135)
> 80 procent	0,962	0,927	1,278	0,933	0,579
	(0,125)	(0,364)	(0,789)	(0,307)	(0,270)
Andel nya handläggare per enhet					
Inga nya handläggare (referensgrupp)					
> 0–10 procent	0,707***	0,833	0,499	1,720**	0,585
	(0,070)	(0,316)	(0,270)	(0,407)	(0,233)
> 10–25 procent	0,953	1,041	1,025	1,043	1,709**
	(0,081)	(0,263)	(0,361)	(0,282)	(0,438)
> 25–40 procent	0,980	0,564**	0,979	1,233	1,313
	(0,082)	(0,151)	(0,357)	(0,292)	(0,298)
mer än 40 procent	1,624***	0,554*	3,156*	1,731	3,424***
	(0,185)	(0,185)	(2,012)	(0,598)	(1,373)
Kön					
Man (referensgrupp)					
Kvinna	1,347***	1,580***	1,036	1,480***	1,681***
	(0,065)	(0,254)	(0,228)	(0,201)	(0,255)
Ålderskategori					
Vuxen, 25–64 år (referensgrupp)					
Barn 0–12 år	1,431***	1,609**	0,848	1,576***	1,324
	(0,087)	(0,316)	(0,278)	(0,256)	(0,288)
Ungdom 13–17 år	1,587***	1,151	0,961	2,047***	2,108***
	(0,142)	(0,309)	(0,402)	(0,435)	(0,573)
Ung vuxen 18–24 år	0,937	0,762	1,181	1,001	0,757
	(0,070)	(0,127)	(0,383)	(0,241)	(0,260)
Äldre +65 år	0,531***	0,726	0,131**	0,492	0,279**
	(0,089)	(0,392)	(0,097)	(0,257)	(0,167)
Beslutsår					
2023 (referensgrupp)					
2020	0,875	0,164***	9,652**	1,227	2,253**
			*		

-	(0,092)	(0,051)	(6,170)	(0,371)	(0,819)
2021	1,493***	0,884	18,951* **	1,832**	2,382***
-	(0,142)	(0,240)	(11,495)	(0,516)	(0,785)
2022	1,643***	1,223	11,263* **	1,655*	0,882
-	(0,138)	(0,282)	(6,252)	(0,438)	(0,299)
Medborgarskap					
Afghanistan					
(referensgrupp)					
67 länder	Ja	-	-	-	-
Intercept	0,066***	0,222***	0,007** *	0,032***	0,050***
	(0,010)	(0,090)	(0,006)	(0,013)	(0,024)
Observationer	35 146	2 949	991	3 783	2 531

Anmärkning: Standardfel inom parentes. Signifikansnivåer: *** 1 procent, ** 5 procent, * 10 procent. Det saknas uppgifter för anställningstid för handläggare för en enhet, vilket gör att antal beslut i regressionen där variabeln andel nya handläggare är inkluderad blir något färre än det totala antalet beslut.

Tabell B11. Waldtest (för variabler inkluderade i regressionerna för domstolsbeslut).

	Wald chi-square	df	Pr > chi2
Region			
Region Syd	163,31	2	0,00
Region Väst	148,59	2	0,00
Andel avslag per enhet			
60–70 procent	5,45	2	0,07
> 70–80 procent	4,58	2	0,10
> 80 procent	8,74	2	0,01
Andel nya handläggare per enhet			
> 0–10 procent	16,38	2	0,00
> 10–25 procent	19,55	2	0,00
> 25–40 procent	20,73	2	0,00
> 40 procent	59,58	2	0,00
Kön			
Kvinna	104,80	2	0,00
Ålderskategori			
Barn 0–12 år	76,28	2	0,00
Ungdom 13–17 år	57,94	2	0,00
Ung vuxen, 18–24 år	30,73	2	0,00
Äldre, +65 år	16,58	2	0,00
Beslutsår			
2020	24,56	2	0,00
2021	68,50	2	0,00
2022	63,59	2	0,00
Medborgarskap			
Alla medborgarskap (58 länder)	Se anmärkning		
Antal observationer	35 146		

Anmärkning: 54 av 58 länder har pr > chi2 under 0,05 (visas ej i tabellen).

Bilaga 4

Enkätresultat och bortfallsanalys

I denna bilaga redovisar vi enkätresultat uppdelade på region och på anställningstid. I bilagan redogör vi även för bortfallsanalysen. Enkätresultaten finns i Statskontorets akt för regeringsuppdraget, diarienummer 2023/188–15.

Enkätresultat korstabeller

Tabell B12. Handläggarnas uppfattningar om de fick en introduktion som förberedde dem för de krav som ställs inom asylprövningen.

	Instämmer	Varken eller	Instämmer inte	Vet inte	Antal svar
Nord	47 %	30 %	22 %	2 %	64
Syd	31 %	19 %	50 %	0 %	26
Väst	60 %	20 %	20 %	0 %	10
Totalt	44 %	26 %	29 %	1 %	100

Fråga: I vilken utsträckning instämmer du i följande påstående: När jag började som asylhandläggare på Migrationsverket fick jag en introduktion som förberedde mig tillräckligt för de krav som ställs på hög rättslig kvalitet i Migrationsverkets handläggning och prövning av asylärenden.

Tabell B13. Beslutsfattarnas uppfattningar om nya handläggare får en bra introduktion.

	Ja	Nej	Vet inte	Antal svar
Nord	53 %	39 %	8 %	49
Syd	40 %	50 %	10 %	20
Väst	63 %	25 %	13 %	8
Totalt	51 %	40 %	9 %	77

Fråga: Anser du att Migrationsverket ger nya handläggare en tillräckligt bra introduktion till arbetet med att utreda, handlägga och pröva asylärenden?

Synen på det rättsliga stödet

Tabell B14. Handläggarnas uppfattningar om de har det skriftliga stöd de behöver för att göra utredningar och fatta beslut i asylärenden med hög rättslig kvalitet.

	Instämmer	Varken eller	Instämmer inte	Vet ej	Antal svar
Mindre än eller lika med 1 år	55 %	26 %	13 %	6 %	47
2–5 år	71 %	14 %	12 %	2 %	42
Mer än 5 år	73 %	27 %	0 %	0 %	11
Totalt	64 %	21 %	11 %	4 %	100

Fråga: I vilken utsträckning instämmer du i påståendet att du har det skriftliga stöd du behöver för att göra utredningar och fatta beslut i asylärenden med hög rättslig kvalitet?

Bortfallsanalys

Beslutsfattarenkäten

Svarsfrekvensen för beslutsfattarenkäten var 68,1 procent.

Tabell B15. Svarsfrekvens uppdelat på region, jämförelse urvalsram och svarande.

	Andel i urvalsramen (antal inom parentes)	Andel i svarsfilen (antal inom parentes)
Region Nord	62,8 % (71)	63,6 % (49)
Region Syd	25,7 % (29)	26,0 % (20)
Region Väst	11,5 % (13)	10,4 % (8)
Totalt	100 % (113)	100 (77)

Tabell B16. Svarsfrekvens totalt och uppdelat på region.

	Svarsfrekvens inom region (antal svarande/antal i regionen i urvalsramen)
Region Nord	69,0 %
Region Syd	69,0 %
Region Väst	61,5 %
Totalt	68,1 %

Tabell B17. Svarsfrekvens uppdelat på kön, jämförelse urvalsram och svarande.

	Andel i urvalsramen (antal inom parentes)	Andel i svarsfilen (antal inom parentes)
Kvinnor	71,7 % (81)	72,7 % (56)
Män	28,3 % (32)	27,3 % (21)
Totalt	100 % (113)	100 % (77)

Tabell B18. Svarsfrekvens för kvinnor respektive män, jämförelse urvalsram och svarande.

	Urval	Svar	Andel av respektive kön i svarsfilen
Kvinnor	81	56	69,1 %
Män	32	21	65,6 %
Totalt	113	77	68,1 %

Handläggarenkäten

Svarsfrekvensen för handläggarenkäten var 45,9 procent.

Tabell B19. Svarsfrekvens uppdelat på region, jämförelse urvalsram och svarande.

	Andel i urvalsramen (antal inom parentes)	Andel i svarsfilen (antal inom parentes)
Region Nord	65,1 % (142)	64,0 % (64)
Region Syd	21,6 % (47)	26,0 % (26)
Region Väst	13,3 % (29)	10,0 % (10)
Totalt	100 % (218)	100 % (100)

Tabell B20. Svarsfrekvens totalt och uppdelat per region.

	Urval	Svar	Svarsfrekvens inom respektive region
Region Nord	142	64	45,1 %
Region Syd	47	26	55,3 %
Region Väst	29	10	34,5 %
Totalt	218	100	45,9 %

Tabell B21. Svarsfrekvens uppdelat på kön, jämförelse urvalsram och svarande.

	Andel i urvalsramen (antal inom parentes)	Andel i svarsfilen (antal inom parentes)
Kvinnor	70,6 % (154)	64,0 % (64)
Män	29,8 % (65)	35,0 % (35)
Vill inte besvara frågan	0 % (0)	1 % (1)
Totalt	100 % (218)	100 % (100)

Tabell B22. Svarsfrekvens för kvinnor respektive män, jämförelse urvalsram och svarande.

	Urval	Svar	Andel av respektive kön i svarsfilen
Kvinnor	154	64	41,6 %
Män	65	35	53,8 %
Vill inte besvara frågan	0	1	0 %
Totalt	218	100	45,9 %

Bilaga 5

Enkät till handläggare

Enkätresultaten finns i Statskontorets akt för regeringsuppdraget, diarienummer 2023/188–15.

Migrationsverkets arbete med hög rättslig kvalitet i handläggningen och prövningen av asylärenden

Vilka förutsättningar har Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare att upprätthålla en hög rättslig kvalitet i handläggningen och prövningen av asylärenden? Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att se över asylprocessen och utreda behovet av en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet.

För att besvara frågeställningarna i uppdraget gör Statskontoret en enkätundersökning riktad till handläggare vid Migrationsverket som arbetar med grundprövning av asylärenden. Syftet med undersökningen är få en bild av vilka förutsättningar som du som handläggare har för att upprätthålla en hög rättslig kvalitet i handläggningen och prövningen av asylärenden. Enkäten innehåller frågor om tidstillgång, arbetsbelastning, introduktion, kompetensutveckling, rättslig styrning, rättsligt stöd, uppföljning och uppfattningar om rättslig kvalitet.

Din medverkan är viktig

Det är frivilligt att svara på enkäten. Ditt svar är dock viktigt för att undersökningens resultat ska bli så rättvisande och tillförlitligt som möjligt. Vi hoppas därför att du tar dig tid att besvara våra frågor.

Resultat från undersökningen

Vi kommer att redovisa svaren så att det inte går att identifiera svar från enskilda personer. Enkäten är anonym men eftersom Statskontoret är en statlig myndighet blir materialet en allmän handling. Om någon begär ut materialet kan det komma att lämnas ut efter sekretessprövning.

Resultaten från enkätundersökningen kommer att vara en del i Statskontorets rapport till regeringen som lämnas den 7 oktober 2024. Du kommer att kunna ta del av rapporten via www.statskontoret.se.

Stort tack på förhand för er medverkan!

Enkätfrågor

I enkäten motsvarade svarsalternativ 1 "instämmer inte alls/mycket låg utsträckning" och svarsalternativ 5 "instämmer helt/mycket hög utsträckning" och ? motsvarar "vet ej". Dessa alternativ var tydligt utskrivna i svarsalternativen.

1. Jobbar du som handläggare i grundprövningen av asylärenden?

- Ja
- Nej

2. Vilken kön identifierar du dig med?

- Kvinna
- Man
- Annan könsidentitet
- Vill inte besvara frågan

3. Hur länge har du arbetat med att handlägga asylärenden i grundprövningen?

- Mindre än ett år
- Ett år
- Två år
- Tre år-fem år
- Mer än fem år men mindre än tio år
- Mer än tio år

Frågor om tid och arbetsbelastning för att upprätthålla hög rättslig kvalitet i handläggningen av asylärenden

4. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? Svara utifrån din arbetsituation det senaste året. Med hög rättslig kvalitet avses att formellt och materiellt riktiga beslut fattas, att rättstillämpningen är enhetlig samt att handläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.

	1	2	3	4	5	?
Jag har haft den tid jag behöver för att förbereda mig inför utredningssamtalet på ett bra sätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har haft den tid jag behöver för att utreda och ta fram det underlag som krävs för att Migrationsverket ska kunna fatta ett beslut med hög rättslig kvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har haft den tid jag behöver för att skriva tydliga, transparenta och rättssäkra beslut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min arbetsbelastning har varit rimlig för att jag ska kunna leva upp till Migrationsverkets definition av hög rättslig kvalitet i mitt arbete med att handlägga och pröva asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. Hur ofta följer din enhetschef regelbundet upp och ger dig återkoppling när det gäller:

	En gång per år	En gång i halvåret	En gång per kvartal	En gång per månad	Flera gånger per månad	En gång per vecka	Aldrig	Vet ej
Din produktivitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den rättsliga kvaliteten i de ärenden som du ansvarar för	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Hur ofta följer din teamledare regelbundet upp och ger dig återkoppling när det gäller:

	En gång per år	En gång i halvåret	En gång per kvartal	En gång per månad	Flera gånger per månad	En gång per vecka	Aldrig	Vet ej
Din produktivitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den rättsliga kvaliteten i de ärenden som du ansvarar för	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Hur ofta följer de beslutsfattare som du arbetar emot regelbundet upp och ger dig återkoppling när det gäller:

	En gång per år	En gång i halvåret	En gång per kvartal	En gång per månad	Flera gånger per månad	En gång per vecka	Aldrig	Vet ej
Din produktivitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den rättsliga kvaliteten i de ärenden som du ansvarar för	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frågor om introduktion, kunskap och kompetens

8. I vilken utsträckning instämmer du i följande påstående? Med hög rättslig kvalitet avses att formellt och materiellt riktiga beslut fattas, att rättstillämpningen är enhetlig samt att handläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.

	1	2	3	4	5	?
När jag började som asylhandläggare på Migrationsverket fick jag en introduktion som förberedde mig tillräckligt för de krav som ställs på hög rättslig kvalitet i Migrationsverkets handläggning och prövning av asylärenden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din introduktion?

	1	2	3	4	5	?
Jag hade behövt mer utbildning om migrationslagstiftningen och hur den ska tillämpas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1	2	3	4	5	?
Jag hade behövt mer utbildning i utredningsmetodik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag hade behövt mer handledning av kollegor på enheten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag hade behövt mer utbildning i hur man skriver beslut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Ta ställning till i vilken utsträckning du instämmer i följande påståenden. Besvara frågan utifrån din nuvarande arbetssituation.

	1	2	3	4	5	?
Mitt behov av kompetensutveckling är tillgodosett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag behöver få mer tid avsatt för kompetensutveckling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Ta ställning till i vilken utsträckning du behöver kompetensutveckling i att:

	1	2	3	4	5	?
Göra tillräcklighetsbedömningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Göra tillförlitlighetsbedömningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bedöma säkerhetsläget i ett land	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utreda hemvist	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utreda ID	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Utreda</u> synnerliga omständigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Pröva</u> synnerliga omständigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Utreda</u> ärenden där hbtqi åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Pröva</u> ärenden där hbtqi åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Utreda</u> ärenden där konversion åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Pröva</u> ärenden där konversion åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Migrationsverkets rättsliga styrning och stöd för att upprätthålla hög rättslig kvalitet i asylprövningen

12. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? Med utredningar avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet). Med hög rättslig kvalitet avses att formellt och materiellt riktiga beslut fattas, att rättstillämpningen är enhetlig samt att handläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar. Med kollegialt stöd i frågan avses stöd från kollegor på den egna enheten eller på andra enheter, beslutsfattare, teamledare eller andra kollegor som kompletterar Migrationsverkets skriftliga beslutsstöd.

	1	2	3	4	5	?
Jag har det <u>skriftliga stöd</u> jag behöver för att göra utredningar och fatta beslut i asylärenden med hög rättslig kvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har det <u>kollegiala stöd</u> jag behöver för att göra utredningar och fatta beslut i asylärenden med hög rättslig kvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

	1	2	3	4	5	?
Göra tillräcklighetsbedömningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Göra tillförlitlighetsbedömningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bedöma säkerhetsläget i ett land	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utreda hemvist	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utreda ID	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utreda synnerliga omständigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pröva synnerliga omständigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1	2	3	4	5	?
Utreda ärenden där hbtqi åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pröva ärenden där hbtqi åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utreda ärenden där konversion åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pröva ärenden där konversion åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. I vilken utsträckning instämmer du i följande påstående?

	1	2	3	4	5	?
De beslutsfattare som jag arbetar med/föredrar ärenden inför är enhetliga i sina bedömningar i liknande ärenden/likvärdiga fall/ärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. I vilken utsträckning bedömer du att den rättsliga styrningen i form av rättsliga ställningstaganden är:

	1	2	3	4	5	?
Uppdaterad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lätt att förstå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tillräcklig i omfattning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ett bra stöd i bedömningen av asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. I vilken utsträckning bedömer du att den rättsliga styrningen i form av rättsliga kommentarer är:

	1	2	3	4	5	?
Uppdaterad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lätt att förstå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tillräcklig i omfattning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ett bra stöd i bedömningen av asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. I vilken utsträckning bedömer du att den landinformation som finns i Lifos är:

	1	2	3	4	5	?
Uppdaterad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lätt att förstå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tillräcklig i omfattning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ett bra stöd i bedömningen av asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Rättslig kvalitet i utredningen och bedömningen av asylskäl

18. I vilken utsträckning bedömer du att din enhets utredningar och beslut i asylärenden: Med utredningar avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet). Med materiellt riktiga beslut i frågan avses att besluten är korrekta utifrån gällande lagstiftning. Formellt riktiga beslut innebär att det ska finnas en förutsägbarhet som syftar till processen som ska möjliggöra för individen att tillvarata sina intressen.

	1	2	3	4	5	?
Är enhetliga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är materiellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är formellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sker utifrån den sökandes individuella förutsättningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. I vilken utsträckning bedömer du att din regions utredningar och beslut i asylärenden: *Med utredningar avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet). Med materiellt riktiga beslut i frågan avses att besluten är korrekta utifrån gällande lagstiftning. Formellt riktiga beslut innebär att det ska finnas en förutsägbarhet som syftar till processen som ska möjliggöra för individen att tillvarata sina intressen.*

	1	2	3	4	5	?
Är enhetliga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är materiellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är formellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sker utifrån den sökandes individuella förutsättningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. I vilken utsträckning bedömer du att Migrationsverkets utredningar och beslut i asylärenden: *Med utredningar avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet). Med materiellt riktiga beslut i frågan avses att besluten är korrekta utifrån gällande lagstiftning. Formellt riktiga beslut innebär att det ska finnas en förutsägbarhet som syftar till processen som ska möjliggöra för individen att tillvarata sina intressen.*

	1	2	3	4	5	?
Är enhetliga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är materiellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är formellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sker utifrån den sökandes individuella förutsättningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Vad tror du skulle kunna öka den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets handläggning av asylärenden? *Med hög rättslig kvalitet avses att formellt och materiellt riktiga beslut fattas, att rättstillämpningen är enhetlig samt att handläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.*

Tack för din medverkan!

Bilaga 6

Enkät till beslutsfattare

Enkätresultaten finns i Statskontorets akt för regeringsuppdraget, diarienummer 2023/188–15.

Migrationsverkets arbete med hög rättslig kvalitet i handläggningen och prövningen av asylärenden

Vilka förutsättningar har Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare att upprätthålla en hög rättslig kvalitet i handläggningen och prövningen av asylärenden? Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att se över asylprocessen och utreda behovet av en extern tillsynsfunktion på migrationsområdet.

För att besvara frågeställningarna i uppdraget gör Statskontoret en enkätundersökning riktad till beslutsfattare vid Migrationsverket som arbetar med grundprövning av asylärenden. Syftet med undersökningen är få en bild av vilka förutsättningar som du som beslutsfattare har för att upprätthålla en hög rättslig kvalitet i handläggningen och prövningen av asylärenden. Enkäten innehåller frågor om tidstillgång, arbetsbelastning, introduktion, kompetensutveckling, rättslig styrning, rättsligt stöd, uppföljning och uppfattningar om rättslig kvalitet.

Din medverkan är viktig

Det är frivilligt att svara på enkäten. Ditt svar är dock viktigt för att undersökningens resultat ska bli så rättvisande och tillförlitligt som möjligt. Vi hoppas därför att du tar dig tid att besvara våra frågor.

Resultat från undersökningen

Vi kommer att redovisa svaren så att det inte går att identifiera svar från enskilda personer. Enkäten är anonym men eftersom Statskontoret är en statlig myndighet blir materialet en allmän handling. Om någon begär ut materialet kan det komma att lämnas ut efter sekretessprövning.

Resultaten från enkätundersökningen kommer att vara en del i Statskontorets rapport till regeringen som lämnas den 7 oktober 2024. Du kommer att kunna ta del av rapporten via www.statskontoret.se.

Stort tack på förhand för er medverkan!

Enkätfrågor

I enkäten motsvarade svarsalternativ 1 "instämmer inte alls/mycket låg utsträckning" och svarsalternativ 5 "instämmer helt/mycket hög utsträckning" och ? motsvarar "vet ej". Dessa alternativ var tydligt utskrivna i svarsalternativen.

1. Jobbar du som beslutsfattare i grundprövningen av asylärenden?

- Ja
- Nej

2. Vilken kön identifierar du dig med?

- Kvinna
- Man
- Annan könsidentitet
- Vill inte besvara frågan

3. Hur länge har du arbetat som beslutsfattare i asylprövningen?

- Mindre än ett år
- Ett år
- Två år
- Tre år-fem år
- Mer än fem år men mindre än tio år
- Mer än tio år

4. Handlägger du egna asylärenden?

- Ja, uppskatta omfattningen som andel av din arbetstid en genomsnittlig vecka:
- Nej

I resterande del av enkäten vill vi att du besvarar frågorna utifrån din uppgift att vara beslutsfattare i ärenden som utreds och handläggs av andra.

Frågor om tid och arbetsbelastning för att upprätthålla hög rättslig kvalitet i handläggningen av asylärenden

5. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? Svara utifrån din arbetsituation det senaste året. Med hög rättslig kvalitet avses att formellt och materiellt riktiga beslut fattas, att rättstillämpningen är enhetlig samt att handläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.

	1	2	3	4	5	?
Jag har haft den tid jag behöver för att vara ett stöd till handläggarna inför utredningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har haft den tid jag behöver för att vara ett stöd till handläggarna under utredningssamtalet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har haft den tid jag behöver för att vara ett stöd till handläggarna inför beslut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har haft den tid jag behöver för att läsa och lämna återkoppling på utkast till beslut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har haft den tid jag behöver för att fatta beslut med hög rättslig kvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1	2	3	4	5	?
Jag har haft den tid jag behöver för att diskutera svåra bedömningar, avvägningar och ärenden med andra beslutsfattare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min arbetsbelastning har varit rimlig för att jag ska kunna leva upp till Migrationsverkets definition av hög rättslig kvalitet i mitt arbete som beslutsfattare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Hur ofta följer din enhetschef regelbundet upp och ger dig återkoppling när det gäller:

	En gång per år	En gång i halvåret	En gång per kvartal	En gång per månad	Flera gånger per månad	En gång per vecka	Aldrig	Vet ej
Din produktivitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den rättsliga kvaliteten i de ärenden som du ansvarar för	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Hur ofta följer din teamledare regelbundet upp och ger dig återkoppling när det gäller:

	En gång per år	En gång i halvåret	En gång per kvartal	En gång per månad	Flera gånger per månad	En gång per vecka	Aldrig	Vet ej
Din produktivitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den rättsliga kvaliteten i de ärenden som du ansvarar för	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frågor om introduktion, kunskap och kompetens

8. Anser du att Migrationsverket ger nya handläggare en tillräckligt bra introduktion till arbetet med att utreda, handlägga och pröva asylärenden? Med utreda avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet).

- Ja
- Nej
- Vet ej

9. I vilken utsträckning instämmer du i följande påstående?

	1	2	3	4	5	?
När jag började som beslutsfattare på Migrationsverket fick jag en introduktion som förberedde mig tillräckligt för de krav som ställs på beslutsfattare.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din introduktion?

	1	2	3	4	5	?
Jag hade behövt mer utbildning om migrationslagstiftningen och hur den ska tillämpas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag hade behövt mer utbildning om förvaltningslagens krav och hur den ska tillämpas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag hade behövt mer utbildning i att utveckla och stärka handläggares förmåga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag hade behövt mer utbildning i utredningsmetodik	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag hade behövt mer handledning av kollegor på enheten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Ta ställning till i vilken utsträckning du instämmer i följande påståenden. Besvara frågan utifrån din nuvarande arbetsituation.

	1	2	3	4	5	?
Mitt behov av kompetensutveckling är tillgodosett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag behöver få mer tid avsatt för kompetensutveckling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Ta ställning till i vilken utsträckning du behöver kompetensutveckling i att:

	1	2	3	4	5	?
Göra tillräcklighetsbedömningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Göra tillförlitlighetsbedömningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bedöma säkerhetsläget i ett land	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utreda hemvist	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utreda ID	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Utreda</u> synnerliga omständigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Pröva</u> synnerliga omständigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Utreda</u> ärenden där hbtqi åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Pröva</u> ärenden där hbtqi åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Utreda</u> ärenden där konversion åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<u>Pröva</u> ärenden där konversion åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Migrationsverkets rättsliga styrning och stöd för att upprätthålla hög rättslig kvalitet i asylprövningen

13. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? Med utredningar avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet). Med kollegialt stöd i frågan avses stöd från kollegor på den egna enheten eller på andra enheter, beslutsfattare, teamledare eller andra kollegor som kompletterar Migrationsverkets skriftliga beslutsstöd.

	1	2	3	4	5	?
Jag har det <u>skriftliga stöd</u> jag behöver som beslutsfattare för att kvalitetssäkra utredningar och fatta beslut i asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag har det <u>kollegiala stöd</u> jag behöver som beslutsfattare för att kvalitetssäkra utredningar och fatta beslut i asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

	1	2	3	4	5	?
Pröva tillräcklighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pröva tillförlitlighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pröva synnerliga omständigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pröva ärenden där hbtqi åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pröva ärenden där konversion åberopas som asylskäl	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kvalitetssäkra utredningar av säkerhetsläget i ett land	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kvalitetssäkra utredningar av hemvist	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kvalitetssäkra utredningar av ID	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kvalitetssäkra utredningar av synnerliga omständigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kvalitetssäkra utredningar av hbtqi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kvalitetssäkra utredningar av konversion	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. I vilken utsträckning bedömer du att den rättsliga styrningen i form av rättsliga ställningstaganden är:

	1	2	3	4	5	?
Uppdaterad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lätt att förstå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tillräcklig i omfattning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ett bra stöd i bedömningen av asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. I vilken utsträckning bedömer du att den rättsliga styrningen i form av rättsliga kommentarer är:

	1	2	3	4	5	?
Uppdaterad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lätt att förstå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tillräcklig i omfattning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ett bra stöd i bedömningen av asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. I vilken utsträckning bedömer du att den landinformation som finns i Lifos är:

	1	2	3	4	5	?
Uppdaterad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lätt att förstå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tillräcklig i omfattning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ett bra stöd i bedömningen av asylärenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Ta ställning till i vilken utsträckning du instämmer i följande påståenden om prövningsstödet:

	1	2	3	4	5	?
Att vända sig till den regionala prövningsstödsgruppen är ett bra sätt att få vägledning i svåra rättsliga frågor och bedömningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statusen på de ställningstaganden som det regionala prövningsstödet gör är tydlig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frågor som hissas till nationell nivå får svar inom rimlig tid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det går att följa vad som händer med frågor som det regionala prövningsstödet lyfter till den nationella nivån	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Rättslig kvalitet i utredningen och bedömningen av asylskäl

19. I vilken utsträckning bedömer du att din enhets utredningar och beslut i asylärenden: Med utredningar avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet). Med materiellt riktiga beslut i frågan avses att besluten är korrekta utifrån gällande lagstiftning. Formellt riktiga beslut innebär att det ska finnas en förutsägbarhet som syftar till processen som ska möjliggöra för individen att tillvarata sina intressen.

	1	2	3	4	5	?
Är enhetliga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är materiellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är formellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skер utifrån den sökandes individuella förutsättningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. I vilken utsträckning bedömer du att din regions utredningar och beslut i asylärenden: Med utredningar avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet). Med materiellt riktiga beslut i frågan avses att besluten är korrekta utifrån gällande lagstiftning. Formellt riktiga beslut innebär att det ska finnas en förutsägbarhet som syftar till processen som ska möjliggöra för individen att tillvarata sina intressen.

	1	2	3	4	5	?
Är enhetliga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är materiellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är formellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skер utifrån den sökandes individuella förutsättningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. I vilken utsträckning bedömer du att Migrationsverkets utredningar och beslut i asylärenden: Med utredningar avses i frågan alla insatser som handläggaren vidtar för att ta fram det underlag som ligger till grund för beslutet i sakfrågan (alltså inte bara utredningssamtalet). Med materiellt riktiga beslut i frågan avses att besluten är korrekta utifrån gällande lagstiftning. Formellt riktiga beslut innebär att det ska finnas en förutsägbarhet som syftar till processen som ska möjliggöra för individen att tillvarata sina intressen.

	1	2	3	4	5	?
Är enhetliga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är materiellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Är formellt riktiga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sker utifrån den sökandes individuella förutsättningar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

22. Vad tror du skulle kunna öka den rättsliga kvaliteten i Migrationsverkets handläggning av asylärenden? *Med hög rättslig kvalitet avses att formellt och materiellt riktiga beslut fattas, att rättstillämpningen är enhetlig samt att handläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.*

Tack för din medverkan!