

YTTRANDE

Till
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Begripliga beslut på migrationsområdet (SOU 2013:37)

Sammanfattning

Flyktinggruppernas Riksråd (FARR):

- Instämmer i utredningens slutsats att den juridiska argumentationen i besluten bör vara en högt prioriterad fråga vid Migrationsverkets arbete med att utveckla sina beslut.
- Välkomnar utredningens slutsats att barnperspektivet bör stärkas i Migrationsverkets beslut.
- Instämmer i slutsatsen att Migrationsverkets hantering av landinformation bör förbättras så att den i större utsträckning än idag inriktas på vilken inverkan situationen i ett visst land har för bedömningen av den enskildes ansökan.
- Välkomnar utredningens uppmärksammande av vikten av god tolkning och delar utredningens syn på behovet av att utreda hur kvaliteten på tolkningen vid Migrationsverket kan säkerställas.
- Understryker vikten av att arbeta vidare med att utreda och komma till rätta med de problem i Migrationsverkets bedömningar som ligger bakom flera av de brister som uppmärksammas i den juridiska argumentationen.
- Anser att valet att inhämta information om hur sökande uppfattar Migrationsverkets beslut från offentliga biträden är problematiskt och kan ha påverkat utredningens tillförlitlighet.

Övergripande kommentar

Utredarna har haft i uppdrag att kartlägga hur Migrationsverkets beslut är utformade samt hur de uppfattas av enskilda sökanden, överinstanser och andra myndigheter. I en genomgång av 50 beslut som behandlar uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och anknytning samt beslut som rör ensamkommande barn har utredarna granskat beslutens juridiska argumentation samt undersökt deras läsbarhet och begriplighet. För att kartlägga hur sökanden uppfattar besluten har utredarna valt att göra intervjuer med 28 offentliga biträden. Utredarna har i syfte att kartlägga hur överinstanserna och andra myndigheter uppfattar Migrationsverkets beslut även varit i kontakt med representanter från migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen, polisen och Kriminalvårdens transporttjänst.

FARR delar uppfattningen att Migrationsverkets beslut ofta är slarvigt skrivna och att det är av vikt att dessa blir mer läsvänliga så att sökanden och andra kan ta till sig innehållet. Samtidigt oroas FARR över att de politiska prioriteringarna riktas mot att ”polera ytan” snarare än att hantera underliggande brister i Migrationsverkets bedömningar. Stora delar av utredningen ägnas åt att diskutera brister i beslutens struktur, grafiska utformning, rubriksättning, användning av olika typsnitt och slarvig korrekturläsning. FARR emotsätter sig inte att besluten förbättras i dessa avseenden men vill understryka att dessa förändringar inte får överskugga behoven av att möta problemen i den materiella bedömningen.

Utöver beslutens läsbarhet och begriplighet behandlar utredningen även den juridiska argumentationen och det konstateras att Migrationsverkets beslut ofta brister i denna del. Även om utredarnas uppdrag inte varit att bedöma den juridiska riktigheten i besluten avslöjar deras granskning allvarliga systematiska brister som inte enbart kan tolkas som slarv i beslutsskrivandet utan också bör förstås som indikatorer för i vilka avseenden myndighetens utredningar och bedömningar brister. Det är vår förhoppning att uppmärksammandet av dessa brister i Migrationsverkets bedömningar kommer leda till fortsatt utredning och förändringsarbete.

FARR har i detta remissvar valt att lägga fokus på de slutsatser och förslag som framförs i utredningen gällande den juridiska argumentationen samt att framföra några synpunkter på utredningens genomförande.

Utredarnas val av metod och avgränsningar

I utredningen framhålls att den i särklass viktigaste mottagarkategorin är de sökande och att Migrationsverkets beslut därför bör utformas utifrån deras perspektiv och behov (s. 17). Det kan därför tyckas motsägelsefullt att utredarna valt att vända sig till offentliga biträden för att genom dem ta reda på hur de sökande uppfattar besluten.

Valet att inte genomföra intervjuer med den direkta målgruppen, det vill säga sökanden, motiveras främst med etiska hänsyn. Det framhålls i utredningen att personer som fått avslag på sina beslut från Migrationsverket har svårt att distansera sig från sina ärenden, ofta lever i en svår livssituation, är desperata och mår dåligt samt att intervjutillfällena kan väcka förhoppningar hos den enskilde om att få framföra sina skäl igen (s. 127-128). FARR förstår att etiska hänsyn om de sökande har varit viktiga i övervägandet av metodval men menar samtidigt att det är problematiskt att genomföra en

utredning som syftar till att tillvarata de sökandes erfarenheter, perspektiv och behov utan att inhämta dessa direkt från den berörda målgruppen. Att de sökande inte skulle vara lika angelägna om att diskutera rubriksättning och disposition som de bedömningar de anser vara felaktiga i deras beslut skulle också vara ett värdefullt perspektiv vad gäller begripligheten i besluten.

FARR ser flera problem med valet att vända sig till de offentliga biträdena för att få information om hur sökande uppfattar Migrationsverkets beslut, utöver det faktum att det rör sig om andrahandsinformation. Det är för det första oklart i vilken utsträckning biträdena får veta vilka funderingar de sökande har om sina beslut. Det finns stort utrymme för missförstånd och misstro mellan biträden och deras klienter.

För det andra har biträdena egna intressen som svårligen kan hållas utanför utredningen. Från intervjuerna med biträdena framkommer det i utredningen att de sökande huvudsakligen kan ta till sig sina beslut (s. 121). Det hör till biträdenas uppgifter att förklara ett besluts innehåll för sin klient. Det ligger därmed i deras intresse att framhålla att de lyckas med det. Vidare är det rimligt att anta att de biträden som deltagit i kartläggningen är särskilt engagerade i frågor som rör flyktingar och anhöriga och därmed kanske tar ett större ansvar än andra juridiska biträden gör vad gäller att förmedla beslut till sökanden samt har längre erfarenhet av att göra detta.

FARR har omfattande erfarenhet av att träffa personer med avslagsbeslut från Migrationsverket och kan intyga att de sökande vi träffar sällan kan uppge grunderna för sina beslut. Tvärtom finns ofta en felaktig uppfattning om vad som legat till grund för beslutet att avslå. Ideella krafter i flyktingrörelsen ägnar mycket tid och kraft åt att gå igenom och förklara beslut för de sökande.

En tredje anledning till att FARR ställer sig tveksamma till valet att inhämta information från offentliga biträden är att det har medfört att utredarna ansett sig vara begränsade till att fokusera på ärendekategorier där en sökande har ett offentligt biträde (s. 63). Personer som saknar offentligt biträde, till exempel personer som fått beslut enligt Dublinförordningen eller som anses ha uppenbart ogrundade ansökningar, lämnas därmed helt utanför utredningens omfattning samtidigt som dessa personer hör till dem vars förutsättningar att ta del av beslutens innehåll är sämst.

FARR undrar dessutom varför inte nämndemän har inkluderats i den del av undersökningen där information inhämtats från migrationsdomstolarna. De skulle kunna ha tillfört viktiga perspektiv då nämndemän till skillnad från både de juridiska biträdena och rådmännen generellt sätt saknar juridisk utbildning.

Den juridiska argumentationen

Användning av landinformation

Utredningen konstaterar att landinformation som tas upp i Migrationsverkets beslut ofta är allmänt hållen samtidigt som det saknas närmare redovisningar av vilka slutsatser landinformationen leder till för just den aktuella sökande (s. 112). FARR delar utredarnas slutsats att det ofta saknas redogörelser för kopplingen mellan den landinformation som tas upp i ett beslut och bedömningen av den sökandes individuella skäl. FARR vill understryka att det är avgörande för att den sökande

ska förstå sitt beslut och kunna lämna in en överklagan som bemöter grunderna för beslutet att den sökande får veta hur förhållandena i landet påverkat Migrationsverkets bedömning av den sökandes skäl.

Bristande barnperspektiv

Det framgår i utredningen att beslut som rör barn i familj sällan innehåller någon redogörelse för hur bedömningen av barns egna skyddsbehov ser ut eller hur barnperspektivet påverkat Migrationsverkets bedömning. Istället nöjer sig beslutsförfattaren oftast med en redogörelse för vad lagen säger och en kort mening som konstaterar att barnets behov har beaktats. Utredarna framhåller att det ”När det gäller barnperspektivet är ett vanligt problem i besluten att detta perspektiv inte syns någonstans i beslutet annat än som en löst påklistrad etikett om att beslutet utgår från barnperspektivet” (s. 117). Samtliga migrationsdomstolar samt Migrationsöverdomstolen efterfrågar i utredningen utförligare analyser av barnperspektivet i Migrationsverkets beslut.

FARR delar utredarnas uppfattning att barnperspektivet framstår som en ”löst påklistrad etikett” och har framfört detta under flera års tid. Även forskaren Anna Lundberg konstaterar i sin studie ”Principen om barnets bästa i asylprocessen – ett konstruktivt verktyg eller kejsarens nya kläder?” från 2009 att barnets bästa-begreppet ofta inte fyller funktionen av att göra processen rättssäker utan är istället något som åberopas för att det exempelvis ska framstå som om barnet har fått en individuell utredning” (2009:81). Av de 102 asylbeslut från Migrationsverket som Lundberg granskat innehöll bara 12 beslut resonemang om barnets bästa som knöt an till det enskilda barnets situation. Lundberg konstaterar likt utredarna i den aktuella utredningen att begreppet barnets bästa i huvudsak används som en ”tom fras utan någon reell betydelse” och hon drar slutsatsen att det handlingsutrymme som lagstiftningen tillhandahåller avseende barnets bästa inte utnyttjas i Migrationsverkets utredningar av enskilda ärenden (2009:82). FARR menar att det krävs ytterligare insatser för att se till att barnkonsekvensanalyser genomförs, att principen om barnets bästa genomsyrar beslutsfattandet och att barns egna skäl bemöts i Migrationsverkets bedömningar.

Trovärdighet och tillräcklighet

Utredarna konstaterar att kriterierna trovärdighet och tillräcklighet ofta blandas ihop i Migrationsverkets beslut och det ofta är svårt även för biträdena att förklara vad som varit avgörande för beslutet (s. 134). FARR instämmer i utredarnas slutsats att den juridiska argumentationen tydligt måste tala om för den sökande om Migrationsverket inte har trott på den sökande och i så fall varför samt att det måste framgå om, och i så fall i vilka avseenden, den sökandes skäl inte varit tillräckliga (s. 183). Migrationsverket har delvis själva adresserat detta behov i ”Rättsligt ställningstagande angående metod för tillförlitlighet och trovärdighet” från juni i år. Det är enligt FARR av stor vikt att det följs upp om de interna riktlinjerna får genomslag för att undvika godtyckliga bedömningar och otydliga beslutsmotiveringar.

”Mästrande” ton och spekulativa argument

Det framkommer i utredningen att en bakomliggande negativ attityd eller misstro gentemot den sökande skymtar fram i besluten, till exempel då beslutsfattaren framhåller att en sökandes agerande varit ”anmärkningsvärt” (s. 174). Migrationsdomstolen i Malmö framhåller också att det i vissa beslut, till exempel i samband med trovärdighetsbedömningar, framstår som att den person

som skrivit ett beslut har en personlig uppfattning som inte uttryckligen kommer fram i beslutet men som framskymtar mellan raderna (s. 144).

Det är även FARRs uppfattning att såväl misstro som personliga uppfattningar inte sällan framkommer i (och påverkar) Migrationsverkets beslut. Det framkommer också i UNHCR:s granskning "Kvalitet i svensk asylprövning – en studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd" (2011) att Migrationsverkets beslut ofta innehåller så kallade "spekulativa argument" i trovärdighetsbedömningar, det vill säga personliga antaganden om traditioner och andra förhållanden i ursprungslandet utan hänvisning till landinformation (2011:192).

FARR vill understryka att detta är ett problem som måste tas på allvar. Det räcker inte att finjustera beslutsformuleringarna utan det krävs insatser för att förändra dessa attityder i grunden så att inte misstro och personliga uppfattningar tillåts ligga till grund för livsavgörande beslut.

Svepande skäl, korta motiveringar, otydlig bevisvärdering och anförda skäl som inte bemöts

Utredarna konstaterar att Migrationsverket ofta anger svepande skäl i sina beslutsmotiveringar, utan att konkretisera sina bedömningar närmare (s. 112). Vidare är motiveringen ibland "så knapphändig att sökanden utan en större ansträngning omöjligt kan få svar på frågan varför utgången i ärendet blev som den blev" (s. 116). Ett exempel som lyfts fram i utredningen är att det sällan framgår av besluten varför ingivna identitetshandlingar inte anses duga (s. 117). När det gäller bevisvärderingsfrågor är argumentationen sällan tillräckligt utförlig i besluten och det framgår därmed inte hur bevisen har värderats (s. 144). Utredarna konstaterar dessutom att det relativt ofta finns anförda skäl som inte behandlas eller bemöts överhuvudtaget i besluten (s. 117).

FARR vill understryka att detta är alvarliga brister som inte enbart kan avfärdas som slarv i beslutsskrivandet. Om det inte framgår i besluten vilka överväganden och bedömningar som ligger bakom ett beslut är det svårt att försäkra sig om att en seriös och noggrann utredning och bedömning har föregått beslutet. Som ordspråket lyder: Det dunkelt sagda är det dunkelt tänkta.

Särskilt om bifallsbeslut

I utredningen konstateras att bifallsbeslut regelmässigt är betydligt kortare än avslagsbeslut (s. 112) och att personer som beviljats uppehållstillstånd oftast inte ges tillfälle att gå igenom sitt beslut med ett offentligt biträde. FARR har uppmärksammat att det i beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl gentemot länder där situationen är sådan att asylsökande beviljas uppehållstillstånd med hänvisning till det generella säkerhetsläget i landet sällan framgår varför personer som anført individuella skyddsskäl inte bedömts som flyktingar. Det finns en oro i FARR för att det i ärenden som gäller asylsökanden från länder där Migrationsverket konstaterat att det generella säkerhetsläget är sådant att alla sökande från det landet ska beviljas uppehållstillstånd inte fästs någon större vikt vid de individuella skälen eftersom besluten ska fattas snabbt och att utredningen inte anses lika viktig då beslutet ändå innebär ett uppehållstillstånd. Ett annat exempel där beslutsmotiveringen i bifallsbeslut är mycket viktigt är när det gäller ensamkommande barn som får uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter istället för som skyddsbehövande.

FARR vill påpeka att det är viktigt att flyktingar får den juridiska status de har rätt till och att flyktingstatus ger ett starkare internationellt skydd samt mer omfattande rättigheter i Sverige. Även om det bedöms råda ”inre väpnad konflikt” eller ”svåra motsättningar” i ett visst land/område eller det är uppenbart att ett ensamkommande barn uppfyller kriterierna för att få uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter ska asylprövningen börja med en prövning av eventuella flyktingskäl. Personer som har framfört individuella skyddsskäl men som inte beviljas flyktingstatus har rätt att överklaga detta beslut. Det är därför enligt FARR viktigt att även bifallsbeslut motiveras tydligt.

Hur Migrationsverkets beslut förmedlas till sökandena

Utredarna menar att direktiven till utredningen inte lämnar utrymme för några närmare överväganden om hur Migrationsverkets beslut bör förmedlas till sökande vid Migrationsverket. Utredarna har trots det valt att beröra frågan eftersom de menar att det har central betydelse för vilka möjligheter den sökande har att förstå beslutet. Två faktorer är enligt utredarna avgörande: hur den sökande underrättas och hur tolkningen fungerar (s. 196).

Underrättelse av beslut

FARR instämmer i utredarnas slutsats att det är viktigt att de mottagningshandläggare som har i uppgift att underrätta sökande om Migrationsverkets beslut har relevant utbildning och tillräckliga instruktioner för att utföra sitt uppdrag.

I utredningen framgår att den samtalsguide som är framtagen för underrättelsesamtal innehåller ett delmoment som instruerar mottagningshandläggaren att erbjuda den sökande statistik för ändringsfrekvens i migrationsdomstolen utifrån sökandes hemland. FARR instämmer helt med utredarna att denna instruktion bör tas bort eftersom informationen ger intryck av att det är generella överväganden snarare än en individuell prövning som är det avgörande i asylprövningen samt kan få effekten att den sökande uppfattar det som att det är lönlöst att överklaga.

FARR delar den uppfattning som de offentliga biträdena gett uttryck för i sina intervjuer, att underrättelsesamtal ofta är mycket korta och att någon djupare genomgång av skälen för beslutet sällan görs (s. 204). Enligt FARR:s erfarenhet förekommer det att den tjänsteman på Migrationsverket som ska förklara beslutet inte heller riktigt förstår det. Ett exempel kan vara att tjänstemannen vid ett positivt beslut misslyckas med att förklara statusfrågan, och avfärdar saken med att det inte spelar någon roll vilken status man får, ett annat att tjänstemannen inte förstår vad en åldersbedömning spelar för roll i ärendet. Detta är naturligtvis särskilt allvarligt där det inte finns offentligt biträde, som i Dublinärenden och vid positiva beslut.

FARR vill också framhålla något om beslut som förmedlas i familjeåterföreningsärenden vid Sveriges ambassader. Den anhöriga får sitt beslut på svenska och enligt vad FARR erfarit är den information som lämnas muntligen till den sökande mycket knapphändig. I de fall beslutet skickas till en familjemedlem i Sverige erbjuds inget samtal med Migrationsverket eller med ett offentligt ombud som kan hjälpa till att förklara beslutet. Det är därför viktigt att även ambassadpersonal

inkluderas i förbättringsarbetet av underrättelsesamtal i samband med beslut om familjeåterförening och att besluten blir enklare att förstå.

Tolkning

FARR instämmer i utredarnas betoning av att det är avgörande för de sökandes förståelse av besluten att tolkningen genomförs på ett bra sätt (s. 121). De offentliga biträden som har intervjuats framhåller också att tolkningen i samband med utredningssamtal på Migrationsverket enligt många sökande fungerar dåligt och att det kan leda till att redogörelsen för den sökandes berättelse i dennes beslut är felaktig eller ofullständig (s. 135).

FARR hör ständigt av de sökande vi kommer i kontakt med att tolkningen i mötet med Migrationsverket har brustit. FARR välkomnar därför utredningens slutsats att tolkningen vid Migrationsverket kan behöva ses över så att åtgärder för att säkerställa en god kvalitet på tolkningen kan genomföras (s. 206).

Avslutningsvis

Trots utredningens stora fokus på språk, disposition, rubriksättning och andra formaliteter i Migrationsverkets beslut uppmärksammar utredningen även en rad viktiga brister i den juridiska argumentationen. Utredningen föreslår dessvärre inga skarpa åtgärder för att komma tillrätta med dessa. Snarare än utbildningar och kurser i skrivarfrågor anser FARR att det behövs ökade utbildningsinsatser och granskningsmekanismer i de frågor som bristerna i besluten avslöjar, det vill säga i förhållande till barnperspektivet, användning av landinformation, bevisvärdering, bedömningar av trovärdighet och tillräcklighet samt den attityd av misstro och personliga uppfattningar som präglar en del beslut.

De brister i den juridiska argumentationen som framkommer i utredningen är mycket allvarliga. FARR vill understryka att det är anmärkningsvärt att det utav endast 50 granskade beslut finns flera exempel på beslut där det inte redovisas hur landinformation och barnperspektiv kopplats till bedömningen av individens anförda skäl, där det inte framgår hur bevisvärderingen gått till eller ifall den sökandes trovärdighet ifrågasätts och i så fall varför samt där vissa anförda skäl inte bemöts överhuvudtaget i besluten. FARR vill betona att det är avgörande för den enskilda sökandes möjligheter att framgångsrikt bemöta Migrationsverkets bedömningar i samband med en överklagan att han eller hon fått tydlig information om de överväganden och bedömningar som legat till grund för hans eller hennes avslagsbeslut.

Det är FARRs förhoppning att den aktuella utredningen inte kommer att användas för att rikta uppmärksamhet bort från problemen i de materiella bedömningarna utan istället kan bli en påminnelse om behovet av insatser för att komma tillrätta med de problem som ofta präglar Migrationsverkets utredningar och beslut.

För Flyktinggruppernas Riksråd (FARR),

Sanna Vestin, ordförande, Ylva Sjölin, styrelseledamot