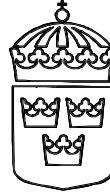


Kommittédirektiv



Utformning av beslut och domar inom
migrationsområdet

Dir.
2012:17

Beslut vid regeringssammanträde den 15 mars 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden är utformade samt hur enskilda parter, överinstanser och andra myndigheter uppfattar dessa. Mot bakgrund av kartläggningen ska utredaren ge förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Med utgångspunkt från kartläggningen och förslagen beträffande Migrationsverkets beslut, ska utredaren ta ställning till om det finns anledning att utöver det arbete som inletts utveckla hur migrationsdomstolarnas domar och beslut utformas.

Utredningen ska presenteras på ett sådant sätt att resultaten kan ligga till grund för Migrationsverkets och Sveriges Domstolars fortsatta arbete med dessa frågor.

Uppdraget ingår i den migrationspolitiska överenskommelsen med Miljöpartiet de gröna.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2013.

Utgångspunkter

Det är av central betydelse att ett förvaltningsbeslut är så utformat att den som tar del av det förstår dess innebörd. I annat fall kan den aktuella myndighetens legitimitet ifrågasättas och dess möjligheter att arbeta effektivt begränsas.

Orsakerna till att det ibland kan vara svårt att förstå skälen för en myndighets beslut varierar. Detta kan bero på dels svårigheten för myndigheten att förmedla innebörden av ett beslut, dels mottagarens möjligheter att tillgodogöra sig detta.

Av språklagen (2009:600) framgår att språket vid fullgörandet av uppgifter i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.

I 8 § förvaltningslagen (1986:223) och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns allmänna bestämmelser om anlitan av tolk hos förvaltningsmyndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar. Bestämmelserna om tolk är tillämpliga även på översättning av handlingar och avser såväl översättning av inkommande handlingar som översättning av handlingar som myndigheten själv har upprättat (prop. 1985/86:80 s. 27). Såväl Migrationsverket som migrationsdomstolarna har således en möjlighet att vid behov låta översätta till exempel beslut och domar till andra språk.

Förtroendeutredningen har i betänkandet Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag (SOU 2008:106) utfört en kartläggning av hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar, bl.a. när det gäller utformningen av domar och beslut. Förtroendeutredningen har gjort en allmän genomgång av domstolarnas utformning av domar och beslut och därför inte beaktat sådana särskilda förhållanden som kan föreligga inom olika rättsområden.

Behov av en utredning

Ett beslut i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild ska som huvudregel innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Allmänna bestämmelser om detta finns i 20 § förvaltningslagen. I 13 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) finns särskilda bestämmelser om motivering av vissa myndighetsbeslut inom migrationsområdet. För de allmänna förvaltningsdomstolarna regleras innehållet i domar och beslut i 30 och 31 §§ förvaltningsprocesslagen. Av nämnda bestämmelser framgår inte närmare hur skälen för beslut och domar ska utformas.

Myndigheternas verksamhet ska utgå från enskilda människors behov. Enskilda som tar emot beslut från Migrationsverket saknar ofta tidigare kontakt med svenska myndigheter. Svårigheterna att kunna tillgodogöra sig ett beslut kan kvarstå även om den enskilde får beslutet på ett språk som denne behärskar.

Inom migrationsområdet innehåller ärendena ofta komplicerade frågeställningar av stor betydelse för den enskilde. Det främsta underlaget för Migrationsverkets beslut är den enskildes uppgifter och den eventuella skriftliga dokumentation som denne åberopar. Vid prövningen av rätten till asyl och andra uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl ska Migrationsverket vid beslutsfattandet även ta ställning till förhållanden i hemlandet. Den landinformation som Migrationsverket har tillgång till är information som verket får del av från olika håll såsom svenska utlandsmyndigheter, organisationer, medier och den enskilde. Migrationsverket analyserar och sammanställer den föränderliga landinformationen. Det är viktigt att Migrationsverket i sina beslut tydligt anger hur verket bedömer förhållandena i den enskildes hemland och, med beaktande av hur verket värderar övriga uppgifter i ärendet, på vilket sätt denna bedömning påverkar utgången. Det är vidare av betydelse att det i varje enskilt beslut på ett klart sätt framgår vilka omständigheter som tillmätts betydelse och hur aktuella rättsregler tillämpats. När det gäller prövningen av uppehållstillstånd för barnfamiljer ska Migrationsverket i besluten särskilt ange hur verket bedömer barnens eventuella egna skyddsbehov.

Det är vidare angeläget att Migrationsverkets avgöranden är pedagogiskt utformade. Det är av central betydelse att enskilda parter och andra som inte har särskild juridisk kunskap kan förstå innebörden av Migrationsverkets beslut.

I de fall Migrationsverkets beslut överklagas är även migrationsdomstolarna mottagare av verkets beslut. I deras egenskap av mottagare av beslut skiljer sig domstolarna från de enskilda parterna bl.a. när det gäller behovet av redovisning av den rättsliga argumentation som ligger till grund för myndighetens beslut.

Utformningen av Migrationsverkets beslut kan även ha betydelse för andra myndigheter, såsom polisen och Kriminalvårdens transporttjänst som bl.a. har till uppgift att verkställa verkets avvisnings- och utvisningsbeslut.

Mot den angivna bakgrunden finns det ett behov av att kartlägga hur Migrationsverkets beslut är utformade och hur besluten uppfattas av olika mottagare. Det finns också anledning att ta ställning till hur utformningen av besluten på migrationsområdet kan vidareutvecklas. Bland annat bör övervägas hur frågor om barns bästa och barns egna asylskäl återges i verkets beslut.

När det gäller hur migrationsdomstolarnas domar och beslut utformas har ett arbete redan genomförts av Förtroendeutredningen (betänkandet Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag, SOU 2008:106). Till följd av Förtroendeutredningens förslag har Domstolsverket redovisat en handlingsplan för regeringen. Av handlingsplanen framgår bl.a. att Sveriges Domstolar under 2011—2014 ska undersöka sina avgöranden när det gäller språklig utformning och juridisk argumentation. Därefter ska domstolarna analysera vilka åtgärder som bör vidtas och sedan genomföra dessa. På grundval av de ställningstaganden som utredaren gör beträffande utformningen av Migrationsverkets beslut kan det finnas anledning för utredaren att överväga om det med hänsyn till de särskilda förhållanden som föreligger inom migrationsområdet finns anledning att ytterligare utveckla hur migrationsdomstolarnas domar och beslut utformas.

Utredningens arbete ska utgöra en fördjupning av såväl det allmänna kvalitetsarbete som kontinuerligt genomförs inom myndigheter som det särskilda arbete som inletts inom domstolarna avseende utformningen av beslut och domar.

Uppdraget

En särskild utredare ska

- kartlägga hur Migrationsverkets beslut är utformade,

- kartlägga hur enskilda, överinstanser och andra myndigheter uppfattar Migrationsverkets beslut,
- utifrån kartläggningen ge förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas,
- mot bakgrund av kartläggningen och förslagen som rör Migrationsverkets beslut överväga om det finns anledning att – utöver det arbete som inletts – ytterligare utveckla hur migrationsdomstolarnas domar och beslut utformas.

Utredningen ska presenteras på ett sådant sätt att resultaten kan ligga till grund för Migrationsverkets och Sveriges Domstolars fortsatta arbete med dessa frågor.

Utredningen ska i enlighet med 14 § kommittéförordningen (1998:1474) redovisa eventuella kostnader av förslagen samt föreslå finansiering.

Uppdraget ingår i den migrationspolitiska överenskommelsen med Miljöpartiet de gröna.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska biträdas av en referensgrupp bestående av bland andra företrädare för Migrationsverket, domare, advokater samt personer med sakkunskap inom språkfrågor avseende enkelt och begripligt myndighetsspråk.

Utredaren ska hålla sig informerad om det pågående utvecklingsarbetet med utformningen av domar och beslut som utförs inom Sveriges Domstolar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2013.

(Justitiedepartementet)