

Begripliga beslut på migrationsområdet

Betänkande av Migrationsspråkutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:37

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23947-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tobias Billström

Regeringen beslutade den 15 mars 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden är utformade samt hur enskilda parter, överinstanser och andra myndigheter uppfattar dessa beslut (dir. 2012:17 och dir. 2013:13). Mot bakgrund av kartläggningen skulle utredaren också lämna förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas samt ta ställning till om det finns anledning att utveckla hur migrationsdomstolarnas domar och beslut utformas utöver det arbete som redan inletts. Utredningen ska presenteras på ett sådant sätt att resultaten kan ligga till grund för Migrationsverkets och Sveriges Domstolars fortsatta arbete med dessa frågor. Utredningsuppdraget ingår i den migrationspolitiska överenskommelsen med Miljöpartiet de gröna.

Till särskild utredare förordnades f.d. lagmannen Sigurd Heuman.

I utredningen har fr.o.m. den 14 maj 2012 följande experter medverkat: rådmannen Fredrik Bohlin, Hässleholms tingsrätt, kammarrättsrådet Eva Jagander, Kammarrätten i Stockholm, rättssakkunnige Erik Mellstrand, Justitiedepartementet, generalsekreteraren Anne Ramberg, Sveriges advokatsamfund, lagmannen Dag Stegeland, Förvaltningsrätten i Göteborg, numera chefen för attesterande myndighet Erik Stenström, Migrationsverket, språkexperten Maria Sundin och teamledaren Anna Wendel, Migrationsverket (entledigad fr.o.m. den 14 mars 2013).

Sekreterare i utredningen har fr.o.m. den 1 april 2012 varit hovrättsassessorn Anna Dieden.

Utredningen har antagit namnet Migrationsspråkutredningen (Ju 2012:02).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Begripliga beslut på migrationsområdet* (SOU 2013:37).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Ängelholm i maj 2013

Sigurd Heuman

/Anna Dieden

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
1 Vårt uppdrag och arbete.....	33
1.1 Vårt uppdrag.....	33
1.2 Vårt arbete.....	33
1.3 Betänkandets disposition.....	35
2 Migrationsprocessen	37
2.1 En kort historik.....	37
2.2 Migrationsprocessen i huvuddrag	38
2.3 Migrationsverket.....	39
2.3.1 Migrationsverkets huvudsakliga uppgifter.....	39
2.3.2 Migrationsverkets organisation	40
2.4 Domstolarna på migrationsområdet.....	41
2.4.1 Migrationsdomstolarna	41
2.4.2 Migrationsöverdomstolen	43
2.4.3 En fjärde migrationsdomstol	43
3 Migrationsverkets beslut	45
3.1 Sammanfattning	45
3.2 Inledning.....	46

3.3	Rättsregler för utformningen av besluten.....	47
3.3.1	Språklagen.....	47
3.3.2	Förvaltningslagen.....	47
3.3.3	Utlänningslagen	51
3.4	Beslut från Migrationsverket	54
3.4.1	Uppehållstillstånd och statusförklaring.....	55
3.4.2	Några andra typer av beslut.....	61
3.5	Avgränsningar för utredningsarbetet.....	62
3.6	Beslutsskrivande vid Migrationsverket	65
3.6.1	Arbetet med att skriva beslut vid Migrationsverket	65
3.6.2	Mallar för beslut.....	67
3.6.3	Utbildning i beslutsskrivande	69
3.7	Språkvårdsarbete vid Migrationsverket.....	72
4	Migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut.....	75
4.1	Sammanfattning.....	75
4.2	Inledning.....	76
4.3	Rättsregler för utformningen av domarna och besluten.....	77
4.4	Förtroendeutredningen.....	80
4.4.1	En utredning om förtroende och kvalitet i domstolarna.....	80
4.4.2	Utredningen i huvuddrag	80
4.4.3	Förtroendeutredningens överväganden i frågan om utformning av domstolars domar och beslut.....	84
4.5	Sveriges Domstolars arbete med domskrivningsfrågor	87
4.5.1	Strategin för utformning av domar och beslut.....	88
4.5.2	Handlingsplanen för genomförande av strategin för utformning av domar och beslut.....	90
4.5.3	Närmare om arbetet med att genomföra strategin och handlingsplanen vid landets domstolar.....	92

4.6	Migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens arbete med domskrivningsfrågor	95
4.6.1	Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen.....	95
4.6.2	Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen.....	97
4.6.3	Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen.....	97
4.6.4	Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen	98
4.7	Utbildning i domskrivning för ordinarie domare, fiskaler och föredragande	100
5	Kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade.....	103
5.1	Sammanfattning	103
5.2	Inledning.....	104
5.3	De granskade besluten.....	105
5.4	Juristernas analys av Migrationsverkets beslut	105
5.4.1	Kriterier för granskningen	105
5.4.2	Juristernas bedömning av besluten.....	108
5.5	En språkanalys.....	113
5.5.1	Metod för analysen.....	113
5.5.2	Analysens huvudpunkter.....	114
6	Kartläggning av hur Migrationsverkets beslut uppfattas.....	121
6.1	Sammanfattning	121
6.2	Inledning.....	122
6.3	Sökandena vid Migrationsverket.....	123
6.3.1	Metodöverbåganden	123
6.3.2	Närmare om intervjuundersökningen.....	128

6.3.3	Faktorer som påverkar sökandenas möjligheter att ta del av Migrationsverkets beslut	129
6.3.4	Så här uppfattar sökandena Migrationsverkets beslut.....	133
6.4	Överinstanser	136
6.4.1	Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen	136
6.4.2	Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen	140
6.4.3	Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen	142
6.4.4	Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen	146
6.5	Några andra myndigheter	149
6.5.1	Polisen.....	149
6.5.2	Kriminalvårdens transporttjänst	154
6.5.3	Kommuner.....	157
7	Våra överväganden om hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas	159
7.1	Sammanfattning.....	159
7.2	Inledning.....	160
7.3	Utgångspunkter för våra överväganden.....	161
7.4	För vem ska Migrationsverket skriva sina beslut?.....	162
7.5	Den närmare utformningen av Migrationsverkets beslut....	168
7.5.1	Beslutens yttre utformning	168
7.5.2	Struktur.....	171
7.5.3	Språklig utformning.....	173
7.5.4	Särskilt om du-tilltal	175
7.5.5	Redovisning av lagtext	179
7.5.6	Juridisk argumentation	181
7.5.7	Verkställighetsinformation och andra upplysningar	184
7.5.8	Beslut med flera sökande	185

7.6	Migrationsverkets fortsatta arbete med utformningen av beslut.....	187
7.6.1	Utbildning.....	187
7.6.2	Mallar för beslut.....	189
7.6.3	Språkvård och attityd till språkfrågor.....	191
7.6.4	Verksgemensamma riktlinjer	193
7.6.5	Förändringsarbetet vid Migrationsverket	194
7.7	Hur Migrationsverkets beslut förmedlas till sökandena	195
7.7.1	Underrättelse av beslut.....	196
7.7.2	Tolkning.....	206
7.8	Två exempel på hur beslut från Migrationsverket kan utformas.....	208
8	Våra överväganden om utformningen av migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut	209
8.1	Sammanfattning	209
8.2	Inledning.....	210
8.3	Behövs ytterligare åtgärder för att utveckla utformningen av domstolarnas domar?	210
8.4	Sekretess i migrationsdomstolarnas domar.....	211
8.5	Att instämma i Migrationsverkets bedömning	214
9	Konsekvenser av förslagen.....	215
9.1	Ekonomiska konsekvenser.....	215
9.2	Andra konsekvenser av förslagen.....	216
	Referenser	219

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2012:17	223
<i>Bilaga 2</i>	Kommittédirektiv 2013:13	229
<i>Bilaga 3</i>	Begriplighetsanalys av Migrationsverkets beslut (Maria Sundin, Textfixarna)	231
<i>Bilaga 4</i>	Djupintervjuer av offentliga biträden som företräder enskilda parter vid Migrationsverket (Markör Marknad & Kommunikation AB)	313
<i>Bilaga 5</i>	Beslutsexempel – fullständigt beslut	347
<i>Bilaga 6</i>	Beslutsexempel – struktur	359

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att kartlägga hur Migrationsverkets beslut är utformade samt hur de uppfattas av enskilda parter, överinstanser och andra myndigheter. I uppdraget har ingått att, mot bakgrund av kartläggningen, lämna förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas.

Vi har dessutom haft till uppgift att ta ställning till om det finns anledning att, utöver det arbete som inletts, ytterligare utveckla hur migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut utformas. Utgångspunkten vid denna bedömning har varit kartläggningen och förslagen beträffande Migrationsverkets beslut.

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

Migrationsverkets beslut

Rättsregler för utformningen av Migrationsverkets beslut

Utformningen av Migrationsverkets beslut berörs i språkligt hänseende av bestämmelserna i språklagen (2009:600), som bl.a. föreskriver att det språk som används i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Av betydelse för utformningen av besluten är dessutom förvaltningslagens (1986:223) allmänna bestämmelser om handläggningen av ärenden och om hur förvaltningsmyndigheter ska utforma sina beslut.

För beslut i vissa särskilda migrationsärenden innehåller utlänningslagen (2005:716) specialbestämmelser om motiveringsskyldigheten. Av 13 kap. 10 § utlänningslagen framgår att ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för be-

slutet. Detta gäller beslut om uppehållstillstånd, men även beslut som rör bl.a. resedokument, statusförklaring, avvisning eller utvisning. Några mer preciserade riktlinjer för den närmare beslutsmotiveringen innehåller utlänningslagen inte.

Avgränsningar för utredningsarbetet

Migrationsverket meddelar varje år drygt 200 000 beslut. Besluten kan hänföras till olika delar av myndighetens verksamhet och delas in i olika ärendekategorier. Vårt uppdrag har inte varit begränsat till att avse endast beslut från någon eller några av dessa ärendekategorier. Men enligt vår mening har det funnits sakliga skäl för oss att fokusera på beslut från några ärendekategorier. Vi har i utredningsarbetet därför valt att uppmärksamma beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och anknytning samt beslut som rör ensamkommande barn.

Det har funnits flera skäl till att vi avgränsat den närmare granskningen till just dessa besluts kategorier. En anledning har varit att vårt uppdrag att kartlägga hur Migrationsverkets beslut uppfattas av sökande, överinstanser och andra myndigheter medfört att de beslut vi granskat bör vara beslut som överklagas i den särskilda instans- och processordning som utgörs av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Det bör också vara beslut som ofta överklagas och som regelmässigt har mottagare även bland andra myndigheter än överinstanserna. Vi har också strävat efter att besluten ska vara beslut som kan innehålla resonemang om barnperspektivet och om situationen i sökandens hemland. Dessutom har vi tyckt att det är viktigt att välja besluts kategorier som ofta är föremål för massmedialt och allmänt intresse.

Arbetet med att skriva beslut vid Migrationsverket

För att kunna ta ställning till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas och hur verket kan fortsätta sitt arbete med dessa frågor, är det nödvändigt att känna till huvuddragen i arbetet med att skriva beslut vid Migrationsverket. Ärenden i de besluts kategorier vi har valt att fokusera på avgörs efter det att en handläggare har tagit fram ett skriftligt förslag till beslut och beslutet

fattas av en tjänsteman – en beslutsfattare. Besluten skrivs i någon av Migrationsverkets beslutsmallar.

För de medarbetare som skriver beslut finns det vid Migrationsverket en del internutbildning i skrivfrågor. Utbildningen sker inom ramen för utbildningsprogrammet *Migrationsprogrammet*. Migrationsverket ser för närvarande över sitt utbildningsbehov och utformningen av bl.a. kurserna som berör skrivfrågor. Även Migrationsverkets språkvårdsarbete genomgår förändringar och en särskild språkvårdare finns sedan drygt ett år tillbaka anställd vid verket.

Migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut

Rättsregler för utformningen av domar och beslut

Utformningen av domar och beslut från de allmänna förvaltningsdomstolarna regleras inte i någon större utsträckning i lag. Liksom för Migrationsverkets beslut, ställer språklagen kravet att språket ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Förvaltningsprocesslagen (1971:291) slår dessutom fast (se 30 §) att de skäl som har bestämt utgången i ett ärende ska framgå av ett beslut. Vissa krav på vilka uppgifter som ska finnas med i en dom eller ett beslut finns dessutom i 32 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Där anges bl.a. att en dom eller ett beslut ska innehålla uppgifter om parternas yrkanden och invändningar.

Arbetet med att utveckla utformningen av domstolarnas domar och beslut

Förtroendeutredningens betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag* (SOU 2008:106) innebar en viktig startpunkt för arbetet med domskrivningsfrågor vid landets domstolar. Utredningen föreslog att Sveriges Domstolar skulle ta fram enhetliga och långsiktiga strategier för utvecklingsarbetet. Sveriges Domstolar har tagit fram en sådan strategi för domskrivning och en handlingsplan för att genomföra strategin. I Domstolsverkets regi bedrivs fortlöpande arbete med att genomföra strategin.

De tre förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar och Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen, arbetar samtliga med domskrivningsfrågor. Domstolarna har undersökt avgöranden från den egna domstolen, tagit in synpunkter från olika kategorier av mottagare av domar och beslut samt i flera fall redan anordnat utbildning för de medarbetare som skriver avgörandena.

Kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade

Genomförandet av kartläggningsuppdraget

För att genomföra uppdraget att kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden är utformade har vi genomfört en systematisk analys av beslut från verket. Vi har begärt in femtio beslut, slumpmässigt utvalda men utifrån vissa närmare preciserade kriterier. Trettio av besluten avser uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, tio beslut rör uppehållstillstånd på grund av anknytning och tio beslut gäller ensamkommande barn. Såväl avslags- som bifallsbeslut begärdes in och bland urvalskriterierna angavs att besluten skulle ha en representativ spridning när det gällde faktorerna sökandens kön, ålder och ursprungsland samt beträffande vilken enhet vid Migrationsverket som beslutet fattats vid.

Vi har undersökt besluten utifrån den juridiska argumentationen i dem och utifrån deras läsbarhet och begriplighet. Till stöd för undersökningen har vi tagit fram några kriterier för analysen och utredningens jurister har, med hjälp av dessa kriterier, genomfört en systematisk bedömning av besluten.

Utredningens språkexpert Maria Sundin har analyserat besluten ur ett begriplighetsperspektiv baserat på Språkrådets rekommendationer för myndighetsbeslut. Hon har redovisat sina slutsatser i en särskild rapport, som finns som en bilaga till betänkandet.

Kartläggningsresultaten

Vår kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade har visat att besluten ofta brister i fråga om struktur. Informationen som lämnas i besluten redovisas på ett sätt som gör besluten svår-tillgängliga. En läsare som vill ha svar på frågan *varför* Migrations-

verket har gjort en viss bedömning får i dessa fall söka information på flera ställen i ett beslut. Bristerna i strukturen kan också visa sig i att Migrationsverkets bedömningar är sammanblandade med annan information i ärendet, vilket medför svårigheter att klart se vad som är Migrationsverkets egentliga beslutsmotivering och vad som är en redogörelse för annat. Det förekommer beslut som under en och samma rubrik innehåller tillämpliga lagbestämmelser, sökandens grunder för ansökan och hans eller hennes egen berättelse samt Migrationsverkets egentliga skäl för beslutet. Ofta saknas i dessa fall klara övergångar mellan de olika delarna i texten och det är inte alltid tydligt vad som hör till vilken del av materian.

Beslutens grafiska utformning är inte konsekvent. Rubriknivåer används inte alltid logiskt och rubrikerna är få. Det finns dessutom inte alltid en överensstämmelse mellan vad rubriken anger och vad som avhandlas i den efterföljande texten.

Migrationsverkets beslut brister även i fråga om den juridiska argumentationen. Relevanta argument förs ofta fram, men de är allmänt hållna och tillämpas inte på det enskilda ärendet. Ett tydligt exempel är den ofta använda beslutsmotiveringen om skriftliga handlingar att de är ”av enkel beskaffenhet och saknar bevisvärde”. En sådan fras lämnar inte tillräcklig information till sökanden, som sannolikt vill ha ett utförligare svar på varför hans eller hennes handlingar bedömts inte ha något bevisvärde. Det saknas vidare ofta en närmare redovisning av vilka slutsatser tillgänglig landinformation i ett ärende leder till för just den aktuella sökanden. Den juridiska argumentationen när det gäller barnperspektivet är ett annat exempel på när skälen för beslutet ofta endast översiktligt berör en viss fråga. I många fall lämnas enbart en redogörelse för vad utlänningslagen anger i fråga om barn och en kortare mening om att barnets behov har beaktats.

Beslutens mottagaranpassning är i många avseenden otillräcklig. Språkligt sett blandas olika stilar i besluten. Det är ofta tydligt att delar av texten har hämtats från andra texter och att de har klippts in i besluten. Följden av detta blir att besluten ibland innehåller både en formell stil med högravande kanslispråk och ett mer vardagligt språk. En brist i många beslut är att korrekturläsningen inte har genomförts med tillräcklig noggrannhet.

Kartläggning av hur Migrationsverkets beslut uppfattas

Genomförandet av kartläggningsuppdraget

För att kartlägga hur sökandena vid Migrationsverket uppfattar verkets beslut har vi vänt oss till offentliga biträden. Genom intervjuer med ett antal biträden har de eventuella svårigheter som sökandena har att tillgodogöra sig besluten kunnat ringas in. Totalt har 28 intervjuer genomförts. Undersökningen har utförts med s.k. kvalitativ metod i form av djupintervjuer. Vi har lämnat uppdraget att genomföra intervjuerna till Markör Marknad & Kommunikation AB.

I syfte att kartlägga hur överinstanserna (migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen) uppfattar Migrationsverkets beslut har den särskilde utredaren och utredningens sekreterare besökt dessa domstolar.

Vi har dessutom vänt oss till andra myndigheter för att kartlägga hur dessa myndigheter uppfattar Migrationsverkets beslut, bl.a. polisen och Kriminalvårdens transporttjänst.

Så här uppfattar sökandena Migrationsverkets beslut

Vår kartläggning av hur sökandena, alltså de som söker uppehållstillstånd etc., uppfattar Migrationsverkets beslut har visat att sökandena som har offentliga biträden huvudsakligen kan tillgodogöra sig sina beslut. Däremot efterfrågar de ofta mer utförliga skäl för besluten och efterlyser en ärendeanpassad argumentation, som ger svar på varför Migrationsverkets bedömning lett fram till just den aktuella utgången i sökandens ärende. Utformningen av skälen för besluten har betydelse inte minst genom att biträdenas möjlighet att förklara för sökandena vad som varit utslagsgivande påverkas av hur väl skälen uttrycks. Om den rättsliga argumentationen är alltför kortfattad, begränsas biträdenas möjlighet att förklara för sökandena vad som varit utslagsgivande för Migrationsverket. Det har också framgått att långa och invecklade rättsliga resonemang kan vara svåra att förmedla till sökandena.

Så här uppfattar överinstanserna och andra myndigheter Migrationsverkets beslut

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har överlag en positiv uppfattning av Migrationsverkets beslut. Däremot anser de att besluten kan bli bättre när det gäller strukturen. Domstolarna har också framhållit vikten av utvecklade skäl för Migrationsverkets bedömning. Redogörelser för tillämpliga rättsregler, liksom mer allmänt hållen landinformation, bör få en mer tillbakadragen placering till förmån för tydligare och utförligare resonemang om Migrationsverkets bedömning i ett ärende.

Från polisens sida har det förts fram att det i verkställighetsärenden är av stor betydelse att Migrationsverkets beslut tydligt redovisar verkets överväganden i fråga om sökandens identitet och till vilket land ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Kriminalvårdens transporttjänst har inte haft några närmare synpunkter på utformningen av Migrationsverkets beslut.

Hur kan utformningen av Migrationsverkets beslut utvecklas?

Utgångspunkter för våra överväganden

En utgångspunkt för våra överväganden om hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas har varit att ett framgångsrikt arbete med att höja kvaliteten i Migrationsverkets beslut kräver att verket arbetar aktivt med detta. Våra överväganden består därför huvudsakligen av övergripande rekommendationer för hur detta fortsatta arbete vid Migrationsverket kan bedrivas och inte några detaljerade förslag för hur Migrationsverkets beslut *ska* se ut.

Migrationsverkets beslut har många olika mottagare. Den i särklass viktigaste mottagarkategorin är sökandena och verkets beslut bör därför utformas utifrån sökandenas perspektiv och deras behov. Mottagaranpassningen i besluten behöver ses över och förbättras bl.a. när det gäller informationsurval, struktur, utformning av besluts-motiveringarna och det språk som används.

Den närmare utformningen av Migrationsverkets beslut

Enligt vår bedömning bör Migrationsverkets arbete med att utveckla utformningen av sina beslut innefatta vissa särskilda aspekter av besluten.

Migrationsverkets beslut bör ha en enhetlig yttre utformning. Detta bör omfatta den grafiska utformningen men även rubriksättningen, som bör vara konsekvent, dels för hur olika rubriknivåer markeras, dels för hur rubrikerna formuleras. Migrationsverket bör dessutom överväga att använda fler underrubriker. Formuleringen av slutet i besluten bör ses över och Migrationsverket bör ta fram riktlinjer för hur slutet ska utformas.

Beslutens struktur bör ses över. Migrationsverket bör vid detta arbete överväga att i besluten använda en teknik där de delar av ett beslut som är viktigast för sökanden placeras tidigt i texten. Olika delar av ett beslut bör särskiljas på ett tydligt sätt, så att det exempelvis klart framgår vad som är en redovisning av sökandens uppgifter och vad som är Migrationsverkets analys av uppgifterna.

Migrationsverket bör sträva efter att språket i besluten är vårdat, enkelt, begripligt och mottagaranpassat. Detta kräver att den språkliga stilen är enklare och mer lättillgänglig för läsaren än i dag. I den mån facktermer inte kan undvikas, bör innebörden av dessa förklaras.

Enligt vår mening bör sökanden nämnas med namn i besluten. Det är lämpligare än att i ett beslut direkt tilltala sökanden med *du*.

Ett led i att åstadkomma bra mottagaranpassning för ett beslut är att endast sådan text som finns till för den huvudsakliga mottagaren, dvs. sökanden, ska finnas i ett beslut. Detta är särskilt tydligt när det gäller redovisningen av gällande rätt. Migrationsverket bör överväga att i besluten endast lämna en kortare redogörelse för de lagregler som är relevanta i ett ärende och i stället låta aktuella lagbestämmelser i sin helhet framgå av en bilaga till beslutet.

Den juridiska argumentationen i besluten bör vara en högt prioriterad fråga vid Migrationsverkets fortsatta arbete med utformningen av besluten. Skälen för Migrationsverkets bedömning i ett ärende bör tydligt framgå och sökanden ska av beslutsmotiveringen få svar på frågan *varför blev utgången så här?* Den juridiska argumentationen bör vara ett besluts tyngdpunkt och såväl barnperspektivet som hanteringen av s.k. landinformation bör framgå tydligare i Migrationsverkets beslut.

Migrationsverket bör ta fram tydliga riktlinjer för hur verkets beslut ska utformas i ärenden som rör flera sökande som på ett eller annat sätt behandlas gemensamt. Enligt vår mening bör sådana ärenden avgöras med ett beslut som omfattar samtliga sökande. Undantag måste göras i ärenden där sekretess gäller mellan sökandena.

Migrationsverkets fortsatta arbete med att utveckla sina beslut

En förutsättning för att Migrationsverkets arbete med att höja kvaliteten i sina beslut ska vara framgångsrikt är alltså att verket arbetar aktivt med dessa frågor. Formerna för detta arbete kan Migrationsverket bäst besluta. Några hållpunkter är särskilt viktiga vid förändringsarbetet.

De medarbetare som skriver beslut vid Migrationsverket bör få utbildning i beslutsskrivande. Migrationsverket arbetar redan i dag med att utveckla utbildningen för denna personal och detta arbete bör fortsätta. Utbildningarna bör vara obligatoriska för anställda som skriver beslut.

Migrationsverkets beslut skrivs regelmässigt utifrån olika beslutsmallar och verket arbetar med att ta fram en ny organisation för hanteringen av mallarna. Detta arbete bör fortsätta och Migrationsverket bör överväga om initiativet till nya eller omarbetade mallar ska kunna komma även från Migrationsverkets språkvårdare.

Språkvårdsfrågor bör prioriteras vid Migrationsverket. Dessa frågor bör ges högre status inom organisationen än vad som verkar vara fallet i dag. Ett sätt att åstadkomma detta är att placera arbetet med språkvård högt upp i Migrationsverkets organisationsstruktur.

En metod för att effektivisera beslutsskrivandet är att arbeta fram gemensamma riktlinjer för utformningen av beslut. Föredragandena som tar fram förslag till beslut bör kunna hålla sig till sådana riktlinjer och inte anpassa ett beslut utifrån den enskilde beslutsfattarens önskemål.

Oavsett hur Migrationsverket väljer att organisera arbetet med att utveckla utformningen av verkets beslut, så måste detta arbete bedrivas systematiskt över tid. Förändringsarbetet bör hanteras i en permanent organisation och inte i projektform. Kvalitetsarbete är en ständigt pågående process och Migrationsverket bör regelbundet undersöka hur utformningen av verkets beslut påverkar sökandenas möjligheter att förstå besluten.

Sökandena behärskar regelmässigt inte svenska och är därför beroende av hjälp med att förstå besluten. När det gäller sökandenas möjligheter att ta del av sina beslut har enligt vår mening främst två faktorer betydelse – hur sökandena underrättas om besluten och hur tolkningen fungerar. Migrationsverket bör vid arbetet med att utveckla utformningen av sina beslut även överväga dessa frågor.

Behövs ytterligare åtgärder för att utveckla utformningen av migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut?

De domstolar som avgör migrationsmål arbetar samtliga aktivt med att utveckla utformningen av sina domar och beslut. Domstolarna ska, precis som landets övriga domstolar, redovisa sitt arbete till Domstolsverket senast vid utgången av 2014. Först sedan det påbörjade arbetet har genomförts, redovisats och utvärderats är det möjligt att ta ställning till hur det fortsatta arbetet bör se ut. Våra överväganden om Migrationsverkets beslut påkallar därför inte någon förändring i det arbete med domskrivning som i dag bedrivs vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Många av de språkliga synpunkter vi lämnat om utformningen av Migrationsverkets beslut kan emellertid appliceras även på domstolarnas domskrivning.

För domstolarnas del har vi dock uppmärksammat framför allt en fråga, nämligen att det finns skillnader hos migrationsdomstolarna i tillämpningen av sekretessregleringen, vilket leder till att olika domskrivningstekniker används. Problemet är dock inte primärt en domskrivningsfråga. Vi har därför bedömt att frågan ligger utanför ramen för våra utredningsdirektiv. Vi har pekat på frågan men inte lämnat några förslag i denna del.

Summary

Remit

Our remit was to survey how the Swedish Migration Board's decisions are formulated and how they are perceived by individual parties, higher instances and other agencies. The remit included submitting proposals, on the basis of the survey, for how the formulation of the Migration Board's decisions could be improved.

We have also had the task of deciding whether there is reason to further improve how the migration courts' and the Migration Court of Appeal's judgments and decisions are formulated, beyond the work that is already under way. The point of departure for this assessment was the survey and proposals concerning the Migration Board's decisions.

According to the terms of reference, the Inquiry is to present its findings in such a way that they can provide a platform for continued work on these issues by the Migration Board and the National Courts Administration.

Decisions of the Swedish Migration Board

Legislative provisions for the formulation of Migration Board decisions

From a linguistic point of view, the formulation of Migration Board decisions is affected by the provisions of the Language Act (2009:600) which states that public administration is to use language that is cultivated, simple and comprehensible. Also important for the formulation of decisions are the general provisions of the Administrative Procedure Act (1986:223) on the processing of matters and on how administrative authorities are to formulate their decisions.

For decisions on certain special migration matters, the Aliens Act (2005:716) contains special provisions on the obligation to state reasons. Chapter 13, Section 10 of the Aliens Act states that a decision must be in writing and contain the reasons on which the decision is based. This applies to decisions on residence permits, but also decisions concerning travel documents, status declaration, refusal-of-entry or expulsion. The Aliens Act does not contain any more precise guidelines on more detailed reasons for a decision.

Limitations of the Inquiry's work

Every year, the Migration Board issues over 200 000 decisions. These decisions are attributable to various parts of the Board's activities and divided into different categories. Our remit was not limited to decisions from only one or some of these categories. But in our view, there were objective reasons for us to focus on decisions from a few different categories. We therefore opted in our Inquiry to concentrate on decisions concerning residence permits on grounds of a need for protection and on grounds of personal ties, as well as decisions concerning unaccompanied minors.

There were several reasons for limiting our closer examination to these particular categories. One reason was that our remit to survey how Migration Board decisions are perceived by applicants, higher instances and other agencies meant that the decisions we examined should be decisions that are appealed in the special system for hearings and appeals made up of the migration courts and the Migration Court of Appeal. They should also be decisions that are often appealed and that regularly have recipients among groups other than the higher instances. We have also sought to focus on decisions that may contain reasoning concerning the children's perspective and the situation in the applicant's country of origin. We also considered that it was important to choose categories of decisions that are often the subject of media and public interest.

Work on writing decisions at the Swedish Migration Board

To be able to determine how the formulation of Migration Board decisions could be improved and how the Board can continue its work on these issues, it is necessary to be aware of the key aspects

involved in writing decisions at the Migration Board. Matters in our focus categories are decided on once a case officer has drawn up a written proposal for a decision and the decision has been made by an official – a decision maker. Decisions are written in one of the Migration Board's decision templates.

Migration Board staff who write decisions are given internal drafting courses. These courses take place within the framework of the training programme 'The Migration Programme'. The Migration Board is currently reviewing its training needs and the design of drafting courses, among others. The Migration Board's language planning work is undergoing change and just over a year ago the Board employed a special language adviser.

Judgments and decisions of the migration courts and the Migration Court of Appeal

Legislative provisions for the formulation of judgments and decisions

The formulation of judgments and decisions by the administrative courts is not regulated in law to any great extent. As is the case with Migration Board decisions, the Language Act requires the language to be cultivated, simple and comprehensible. Further, the Administrative Court Procedure Act (1971:291) states that the reasons that have determined the outcome of a matter must be stated in the decision (see Section 30). Certain requirements concerning the details that must be included in a judgment or a decision are also included in Section 32 of the Ordinance on record keeping, etc. at the administrative courts (1979:575). This ordinance states that a judgment or a decision is to contain details of the parties' claims and objections.

Efforts to improve the formulation of the courts' judgments and decisions

The report by the Inquiry on Public Trust, *Greater trust in the courts – strategies and proposals* (SOU 2008:106), is an important starting point for work on judgment writing at Swedish courts. The Inquiry proposed that the National Courts Administration should draw up uniform and long-term strategies for improvement efforts. The

National Courts Administration has produced such a strategy for writing judgments and an action plan for implementing the strategy. Efforts are ongoing under the auspices of the National Courts Administration to implement the strategy.

The three administrative courts that are migration courts and the Administrative Court of Appeal in Stockholm – the Migration Court of Appeal – are all working on issues to do with writing judgments. The courts have examined their own decisions, sought opinions from various categories of recipients of judgments and decisions, and in several cases organised training for staff who write decisions.

Survey of how the Swedish Migration Board's decisions are formulated

Carrying out the survey

To survey how Migration Board decisions on migration matters are formulated, we conducted a systematic analysis of decisions from the Board. We requested fifty decisions chosen at random but according to certain precise criteria. Thirty of the decisions concerned residence permits on grounds of a need for protection, ten decisions concerned residence permits on grounds of personal ties and ten decisions concerned unaccompanied minors. We requested both decisions to grant and reject a residence permit, and the selection criteria included the requirement that there should be a representative spread of factors such as the applicant's gender, age and country of origin, as well as divisions at the Migration Board where the decision was taken.

We examined the decisions on the basis of the legal reasoning in them and their readability and comprehensibility. To aid the examination, we drew up criteria for the analysis that the Inquiry's legal experts used to carry out a systematic assessment of the decisions.

The Inquiry's language expert, Maria Sundin, analysed the decisions from a comprehensibility perspective, based on the recommendations for agency decisions drawn up by the Language Council of Sweden. She has written her conclusions in a special report contained in an annex to this report.

Results of the survey

Our survey of how the Migration Board's decisions are formulated showed that they often fall short in terms of structure. The information provided in the decisions is written in a way that makes the decisions difficult to understand. A recipient who wants to know *why* the Migration Board has made a particular assessment is forced in such cases to look for information in several places in one decision. The shortcomings in terms of structure may also be evident in that the Migration Board's evaluations may be mixed with other information on the matter, which makes it difficult to see clearly what the Board's actual reasons for the decision are and what refers to other matters. In some decisions, the applicable legal provisions, the applicant's reasons for applying and his or her own account, as well as the Migration Board's actual reasons for the decision are contained under one and the same heading. In such cases, there are often no clear transitions between the various parts of the text and it is not obvious what belongs to which part of the content.

The graphic formulation of the decisions is not consistent. Heading levels are not always used logically and the headings are too few. Moreover, the heading does not always reflect the text below it.

The Migration Board's decisions also fall short in terms of the legal reasoning. Relevant arguments are often presented, but they are of a general nature and are not applied to the specific case in question. One clear example is the much-used reason concerning written documents, which states that they are 'of a simple nature and of little probative value'. This kind of formulation does not provide sufficient information to the applicant, who probably wants a more thorough explanation of why his or her documents are not considered to be of probative value. Moreover, detailed explanations are often lacking concerning the conclusions that the available country information has led to for the individual applicant. The legal reasoning concerning the children's perspective is another example of when the reasons for a decision often only touch on an issue superficially. In many cases, the decision simply refers to what is stated on the issue in the Aliens Act and includes a short sentence to say that the child's needs have been taken into account.

In many respects, the formulation of decisions is not sufficiently tailored to the recipient. From a language perspective, decisions

contain a mix of different styles. It is often clear that parts of the text have been taken from other texts and cut and pasted into the decision. Consequently, decisions sometimes contain both a formal style using highfalutin officialese and a more colloquial style. One shortcoming of many decisions is that they have not been proof-read carefully enough.

Survey of how the Swedish Migration Board's decisions are perceived

Carrying out the survey

To survey how the applicants perceive the decisions of the Migration Board, we approached public counsels. By interviewing a number of counsels, it was possible to identify potential difficulties applicants may have in reading and understanding decisions. A total of 28 interviews were conducted. The survey was carried out using a qualitative method in the form of in-depth interviews. Markör Marknad & Kommunikation AB was commissioned to conduct the interviews.

The Inquiry Chair and the Inquiry Secretary visited the migration courts and the Migration Court of Appeal to find out how these higher instances perceive decisions by the Migration Board.

We also approached other agencies, such as the Swedish Police and the Transport Service of the Swedish Prison and Probation Service, to find out how these agencies perceive the Migration Board's decisions.

How do applicants perceive the Migration Board's decisions?

Our survey of how applicants – the people applying for residence permits, etc. – perceive the Migration Board's decisions has shown that the applicants who have public counsel are able, on the whole, to understand the decision. However, they often ask for more detailed reasons for the decision and would like to see a line of reasoning that is better adapted to their personal case and that would explain why the Migration Board's assessment has led to that particular outcome in their particular case. The formulation of the reasons for the decision is important, especially as the public counsels'

ability to explain to applicants what the decisive factor was is affected by how well the reasons have been expressed. If the legal reasoning is too brief, the counsels will be less able to explain to applicants what the decisive factor for the Migration Board was. It has also emerged that long and complex legal reasoning can be difficult to communicate to applicants.

How do the higher instances and other agencies perceive the Swedish Migration Board's decisions?

By and large, the migration courts and the Migration Court of Appeal have a positive view of the Swedish Migration Board's decisions. However, they think that decisions could be improved in terms of structure. The courts have also stressed the importance of well-developed reasons for the Migration Board's assessment. Explanations of applicable law and more general country information should have a less prominent position in favour of clearer and more detailed reasoning concerning the Migration Board's assessment of a case.

The Swedish Police has stated that it is very important in enforcement cases that the Migration Board's decision clearly states the considerations concerning an applicant's identity and the country to which the decision on refusal-of-entry or expulsion applies. The Transport Service of the Swedish Prison and Probation Service did not have any specific opinions on the formulation of Migration Board decisions.

How can the formulation of Migration Board decisions be improved?

Basis for our considerations

A starting point for our considerations on how the formulation of Migration Board decisions could be improved was that the Migration Board must work actively on this to successfully improve the quality of its decisions. Therefore, our considerations mainly consist of overall recommendations for how the Migration Board can continue its work in this area rather than detailed proposals for what Migration Board decisions *should* look like.

There are many different recipients of Migration Board decisions. The most important category of recipient by far is applicants, and the Board's decisions should therefore be formulated based on the perspective and needs of the applicants. The way in which decisions are tailored to recipients needs to be reviewed and improved, e.g. in terms of the information included, the structure, the formulation of the reasons for the decision and the language used.

The detailed formulation of Migration Board decisions

In our assessment, the Migration Board's efforts to improve the formulation of its decisions should cover certain specific aspects of the decisions.

Migration Board decisions should have a uniform visual formulation. This should cover the graphic formulation and also the headings, which should be consistent in terms of how the different heading levels are marked and how the headings are formulated. The Migration Board should also consider using more subheadings. The formulation of the operative part of decisions should be reviewed and the Migration Board should draw up guidelines for how the operative part should be formulated.

The structure of decisions should be reviewed. When doing this, the Migration Board should consider using a technique whereby the parts of the decision that are most important to the applicant are placed early on in the text. Different parts of a decision should be clearly separated so that it is obvious, for example, what is a description of the applicant's information and what is the Migration Board's analysis of the information.

The Migration Board should strive to make the language in decisions cultivated, simple, comprehensible and tailored to the recipient. This requires the linguistic style to be simpler and easier to understand than is currently the case. Where technical terms cannot be avoided, their meaning should be explained.

We consider that the applicant's name should be used in the decision. This is more appropriate than addressing the applicant directly with the word 'you' in a decision.

One step towards tailoring decisions to recipients is to only include in a decision the text that is intended for the main recipient, i.e. the applicant. This is particularly clear concerning descriptions of applicable law. When writing decisions, the Migration Board

should consider giving only a brief description of the legislation that is relevant to the case and creating an annex to the decision containing the current legal provisions in their entirety.

The legal reasoning in decisions should be a high priority in the Migration Board's continued work on formulating decisions. The reasons for the Migration Board's assessment in a case should be stated clearly, and the reasons for the decision should give the applicant an answer to the question: *Why was this the outcome?* The legal reasoning should be the focus of the decision, and both the children's perspective and the way in which the country information was dealt with should be clearer in Migration Board decisions.

The Migration Board should draw up clear guidelines for how decisions are to be formulated in cases concerning several applicants who, in one way or another, are dealt with together. In our view, such cases should be determined with a decision covering all the applicants. Exceptions must be made in cases where secrecy applies between the applicants.

The Migration Board's continued work on improving its decisions

One prerequisite for the Migration Board to successfully improve the quality of its decisions is that it works actively on these issues. The Migration Board is best placed to determine the forms this work should take. Certain key points are especially important in this change process.

Migration Board staff who write decisions should receive training in this. The Migration Board is already working on developing training for those concerned and this should continue. This training should be obligatory for staff who write decisions.

Migration Board decisions are often written using different templates and the Board is working on a new system for using templates. This work should continue and the Migration Board should consider whether the initiative to create new or revised templates could come from the language adviser at the Migration Board.

Language planning matters should be a priority for the Migration Board. These matters should be given higher status within the organisation than currently appears to be the case. One way of achieving this is to place language planning high up in the Migration Board's organisational structure.

One method for streamlining decision-writing is to produce common guidelines for the formulation of decisions. Rapporteurs who produce proposals for decisions should be able to comply with these guidelines and not tailor decisions to suit individual decision makers' wishes.

Irrespective of how the Migration Board chooses to organise efforts to improve the formulation of decisions, this work must be pursued systematically over time. The change process should be managed in a permanent structure and not in project form. Quality improvement is a continuous process and the Migration Board should regularly investigate how the formulation of decisions affects applicants' ability to understand decisions.

Applicants often do not have a command of Swedish and therefore require help to understand decisions. Regarding applicants' ability to understand decisions, we consider that two key factors are of primary importance: how applicants are informed about decisions and how interpretation works. In its efforts to improve the formulation of decisions, the Migration Board should consider these matters too.

Are additional measures needed to improve the formulation of judgments and decisions of the migration courts and the Migration Court of Appeal?

The courts that decide on migration cases are all actively involved in improving the formulation of their judgments and decisions. These courts, just like any other courts in Sweden, must report on their work to the National Courts Administration no later than 31 December 2014. Not until the current work has been completed, reported and evaluated will it be possible to determine how this work should continue. Our considerations concerning Migration Board decisions do not, therefore, call for any change in the work on judgment writing currently under way at the migration courts and the Migration Court of Appeal. However, many of the linguistic viewpoints we have presented concerning the formulation of Migration Board decisions can also be applied to how the courts write their judgments.

Yet for the courts, we have first and foremost drawn attention to one issue, namely that there are differences in how the migration courts apply secrecy rules. This means that different judgment-

writing techniques are used. However, the problem does not primarily concern judgment writing. We have therefore concluded that the issue does not fall within the framework of our terms of reference. We have highlighted the issue but not submitted any proposals in this regard.

1 Vårt uppdrag och arbete

1.1 Vårt uppdrag

Regeringen tillkallade genom beslut den 15 mars 2012 en särskild utredare för att se över utformningen av beslut och domar inom migrationsområdet.

I vårt uppdrag ingår enligt direktiven att kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden är utformade samt hur enskilda parter, överinstanser och andra myndigheter uppfattar besluten. Mot bakgrund av kartläggningen ska vi ge förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Med utgångspunkt från kartläggningen och förslagen beträffande Migrationsverkets beslut, ska vi 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 däri kan ligga till grund för Migrationsverkets och Sveriges Domstolars fortsatta arbete med dessa frågor. Våra utredningsdirektiv (dir. 2012:17 och dir. 2013:13) återges i sin helhet i *bilaga 1* och 2.

1.2 Vårt arbete

Vårt arbete påbörjades i april 2012 och vi höll vårt första sammanträde den 12 juni samma år. Därefter har vi haft ytterligare fyra sammanträden.

Uppdraget att kartlägga hur Migrationsverkets beslut är utformade har vi tagit oss an genom att begära in 50 beslut från Migrationsverket. Utredningens jurister har granskat och analyserat besluten, med fokus på den juridiska argumentationen i besluten. Som underlag för granskningen har vi utformat en kriterielista med viktiga hållpunkter för bedömningen, såsom yttre formulering, struktur, anpassning till adressat, innehåll och språklig utformning. Utred-

ningens språkexpert Maria Sundin har granskat samma 50 beslut utifrån ett begriplighetsperspektiv. Maria Sundin har sammanställt sitt arbete i en särskild rapport, som utgör *bilaga 3*.

För att kartlägga hur enskilda parter uppfattar Migrationsverkets beslut har vi, med bistånd från Advokatsamfundet, genomfört en intervjuundersökning med personer som är verksamma som offentliga biträden vid Migrationsverket. Intervjuerna har på vårt uppdrag utförts av Markör Marknad & Kommunikation AB. Intervjuresultaten redovisas i en rapport, se *bilaga 4*.

Den särskilde utredaren och utredningens sekreterare har besökt förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, som samtliga är migrationsdomstolar, samt Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen. Vid dessa besök har vi informerat oss om hur man i domstolarna ser på Migrationsverkets beslut och kartlagt hur dessa överinstanser uppfattar Migrationsverkets beslut. Genom mötena med domstolarna har vi också tagit del av det arbete som domstolarna bedriver med domskrivningsfrågor. Den särskilde utredaren har närvarat vid ett seminarium om domskrivning, anordnat av migrationsavdelningen vid Förvaltningsrätten i Stockholm.

Vi har haft kontakt med Kriminalvårdens transporttjänst och polisen, genom Rikspolisstyrelsen, och därigenom kartlagt hur dessa myndigheter uppfattar Migrationsverkets beslut. Sveriges kommuner är i olika sammanhang mottagare av Migrationsverkets beslut. För att få veta mer om hur man från kommunalt håll uppfattar Migrationsverkets beslut har vi haft kontakt med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting.

Under utredningens gång har vi haft omfattande kontakter med Migrationsverket. Vi har bl.a. träffat såväl generaldirektören som den tidigare och den nuvarande rättschefen. För att få veta mer om Migrationsverkets språkvårdsarbete och utbildning i beslutsskrivande har vi haft kontakt med Migrationsverkets språkvårdare och träffat medarbetare vid verket som arbetar med utbildningsfrågor. Vi har intervjuat mottagningshandläggare, som arbetar eller har arbetat med att underrätta sökande om Migrationsverkets beslut.

Vi har, genom kontakter med Domstolsverket, fortlöpande hållit oss informerade om det pågående arbetet med utformningen av domar och beslut som utförs inom Sveriges Domstolar.

Utredningens arbete har bedrivits i nära samråd mellan den särskilde utredaren och utredningens experter. Utredaren och exper-

terna är i allt väsentligt ense om de förslag som lämnas. Betänkandet har därför skrivits i vi-form.

1.3 Betänkandets disposition

Vi inleder betänkandet med en kortfattad bakgrundsbeskrivning och behandlar i *avsnitt 2* migrationsprocessens huvuddrag samt Migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens verksamheter.

Därefter övergår vi i *avsnitt 3* till Migrationsverkets beslut och redogör bl.a. för vilket regelverk som styr utformningen av besluten och vilka typer av beslut som förekommer vid Migrationsverket.

I *avsnitt 4* behandlar vi migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut. Vi tar bl.a. upp de rättsregler som finns för utformningen av domarna och besluten och Sveriges Domstolars arbete med domskrivningsfrågor.

I *avsnitt 5* redovisar vi kartläggningen av hur Migrationsverkets beslut är utformade och i *avsnitt 6* finns kartläggningen av hur Migrationsverkets beslut uppfattas av enskilda parter, överinstanser och vissa andra myndigheter.

Vi diskuterar i *avsnitt 7* hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas och lämnar där våra förslag till hur Migrationsverket kan arbeta vidare med dessa frågor.

I *avsnitt 8* behandlar vi frågan om det, mot bakgrund av våra överväganden för Migrationsverket, finns anledning att utöver det arbete som redan bedrivs, utveckla hur migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut utformas.

Konsekvenserna av våra förslag redovisas i *avsnitt 9*.

2 Migrationsprocessen

2.1 En kort historik

Arbetet med att ta fram en lagstiftning med regler för invandringen till Sverige påbörjades av regeringen i inledningen av 1900-talet. Ett antal lagstiftningsförslag togs fram men möttes av omfattande kritik. Det var först genom 1927 års utlänningslag som Sverige fick en någorlunda sammanhållen och heltäckande utlänningslagstiftning, med bestämmelser om bl.a. uppehålls- och arbetstillstånd, avvisning, utvisning och visering. Lagstiftningsarbetet på området fortsatte emellertid och ytterligare fem nya utlänningslagar antogs (1937, 1945, 1954, 1980 och 1989) under tiden fram till den nu gällande utlänningslagen (2005:716).

Statens invandrarverk (sedan den 1 juli 2000 namnändrat till Migrationsverket) inrättades 1969, som central myndighet för utlänningsfrågor. Några år senare, 1976, infördes full besvärsmätt över invandrarverkets beslut i avvisnings- och förpassningsärenden samt i vissa ärenden om verkställighet.

Under 1990-talet genomfördes en rad förändringar i utlänningslagstiftningen. I januari 1992 inrättades Utlänningsnämnden, en fristående myndighet med uppgift att överpröva merparten av de beslut i utlänningsärenden som enligt tidigare lagstiftning endast hade kunnat överklagas till regeringen. Utlänningsnämnden var en förvaltningsmyndighet med domstolsliknande uppgifter och avgjorde ärenden som överklagades eller överlämnades från Statens invandrarverk. Förändringarna under 1990-talet bestod i övrigt till stor del i anpassningar som var påkallade av Sveriges medverkan i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och det svenska medlemskapet i EU.

Genom den nu gällande utlänningslagen, som trädde i kraft den 31 mars 2006, förändrades instans- och processordningen på migrationsområdet. Utlänningsnämnden upphörde och i stället infördes

en möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol – migrationsdomstol.

2.2 Migrationsprocessen i huvuddrag

Ett övergripande mål för svensk migrationspolitik är att ”säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.”¹

Av central betydelse på det migrationsrättsliga området är bestämmelserna i utlänningslagen. Lagen tillkom efter ett över tio år långt lagstiftningsarbete och innebar, som vi nämnt i avsnitt 2.1, grundläggande förändringar i den tidigare processordningen med Migrationsverket som central förvaltningsmyndighet i utlännings- och medborgarskapsfrågor och Utlänningsnämnden som i princip enda instans för överprövning av Migrationsverkets beslut. I stället infördes en domstolsprövning, där Migrationsverkets beslut överprövas av en migrationsdomstol, med möjlighet att överklaga vidare till Migrationsöverdomstolen. Vi återkommer till domstolarna i avsnitt 2.4.

Utlänningslagen innehåller regler för utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt för rätten till asyl här. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas från Sverige. Lagen är förhållandevis omfångsrik och inleds med ett kapitel med bestämmelser som anger lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser. Därefter följer bestämmelser om utlänningars rätt att resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. Det är regleringar om bl.a. visering, uppehålls- och arbetstillstånd.

Utlänningslagens regler är dock inte heltäckande på området utan migrationsområdet regleras även i andra författningar. I utlänningsförordningen (2006:97) finns bestämmelser om bl.a. resehandlingar, visering, kontroll- och tvångsåtgärder samt vissa avgifter. Regler om under vilka förutsättningar en utlänning kan avlägsnas ur landet finns förutom i utlänningslagen även i reglerna om utlämning för brott och överförande av verkställighet av brott-

¹ Se regeringens regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket. Regeringsbeslut den 22 december 2011.

målsdom, men även i bl.a. lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap innehåller bestämmelser om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap.

På migrationsområdet är Migrationsverket och migrationsdomstolarna centrala instanser. Arbetet med migrationsfrågor involverar dock även en rad andra aktörer. Migrationsverket har ett nära samarbete med svenska ambassader och konsulat i utlandet. Dessa tar emot ansökningar om visum, arbets- och uppehållstillstånd. Polismyndigheten ansvarar för gränskontrollen och för att en del av de utlänningar som inte får stanna i Sverige lämnar landet. Även andra myndigheter är berörda av migrationsarbetet. Som exempel kan nämnas länsstyrelserna som överlägger med kommunerna i respektive län om introduktionsplatser för asylsökande som fått uppehållstillstånd. Kommunerna tar emot asylsökande som fått uppehållstillstånd och har ett ansvar för mottagande av asylsökande ensamkommande barn.

Tyngdpunkten i prövningen av ärenden på migrationsområdet ligger hos Migrationsverket. Det är vid Migrationsverket sökandens ärende utreds och under ett ärendes fortgång har en sökande som befinner sig i Sverige flera och ofta täta kontakter med Migrationsverket.

2.3 Migrationsverket

2.3.1 Migrationsverkets huvudsakliga uppgifter

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring (se 1 § förordningen [2007:996] med instruktion för Migrationsverket). Verket arbetar på uppdrag av riksdag och regering och lyder under Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. samt vissa andra författningar. Riktlinjer för verksamheten finns bl.a. uttryckta i regeringens årliga regleringsbrev till Migrationsverket. I Migrationsverkets roll som den centrala förvaltningsmyndigheten för verksamheten på migrationsområdet ligger att verket, utöver sina egna direkta uppgifter, också har ett samordningsansvar för ärendeprocesserna och ska samråda

med berörda myndigheter och organisationer om det behövs (se 2 § förordningen med instruktion för Migrationsverket).

Med utgångspunkt i det övergripande politiska målet för svensk migrationspolitik (se avsnitt 2.2) har Migrationsverket formulerat sin vision – ”Ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter”.

Myndigheten har det övergripande ansvaret för utlänningskontrollen och verksamheten består bl.a. i utredning och prövning av ansökningar om visering, uppehålls- och arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument och svenskt medborgarskap. Dessutom svarar Migrationsverket för verkställighet av utvisnings- och avvsningsbeslut, liksom för mottagande av asylsökande, överföring och mottagande av organiserat uttagna flyktingar samt förvar av utlänningar. I Migrationsverkets verksamhet ingår även beslut om och utbetalning av statlig ersättning till kommuner och landsting för personer som har fått uppehållstillstånd, boende för asylsökande och sysselsättning för sökandena under tiden som deras respektive ansökan prövas. Migrationsverket kan också ge ekonomiskt stöd till personer med uppehållstillstånd som har bestämt sig för att flytta tillbaka till sina ursprungsländer. Beslut från Migrationsverket fattas i olika delar av verksamheten. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 3.4 och berör i avsnitt 3.6 det närmare arbetet med att skriva beslut vid Migrationsverket.

Migrationsverket är kontaktmyndighet i ett flertal frågor. Det gäller bl.a. databasen för identifiering av fingeravtryck (Eurodac) samt EU:s flyktingfond och återvändandefond. Internationellt är Migrationsverket aktivt i EU:s rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer. Verket är även med i en rad internationella nätverk.²

2.3.2 Migrationsverkets organisation

Migrationsverket har ungefär 3 800 anställda och verksamheten finns på ett trettiotal orter runtom i landet. Verket leds av en generaldirektör och i myndighetens ledningsgrupp och operativa ledningsgrupp ingår bl.a. också cheferna för de olika verksamhetsområdena.

² Som exempel kan nämnas GDISC (General Directors' Immigration Services Conference), IGC (Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia) och ICMPD (International Centre for Migration Policy Development).

Inom Migrationsverket finns följande verksamhetsområden:

- Mottagning
- Asylprövning
- Besök, bosättning och medborgarskap
- Förvaltningsprocess
- Strategiskt utvecklingscentrum
- Europeiskt och internationellt samarbete
- Planering och styrning
- Rättslig styrning
- Administration

Organisatoriskt finns dessutom generaldirektörens stab, internrevision och operativt samordningscentrum.

Vid Migrationsverket finns ett insynsråd, med uppgift att följa verksamheten och dess utveckling samt att därutöver vara ett stöd till generaldirektören. Insynsrådets ledamöter utses av regeringen. Det finns dessutom ett etiskt råd. Det etiska rådets funktion är rådgivande och generaldirektören kan inhämta yttranden från rådet när det gäller etiska frågor. Regeringen utser ordförande och ledamöter i rådet.

Synpunkter eller klagomål från sökande som anser sig ha blivit dåligt bemötta av Migrationsverket kan framföras till verkets bemötandeombudsman. Bemötandeombudsmannen tar emot och utreder dessa synpunkter och klagomål men hanterar inte frågor som rör prövning, beslut eller överklagande i ett enskilt ärende.

2.4 Domstolarna på migrationsområdet

2.4.1 Migrationsdomstolarna

Syftet med att införa den nya instans- och processordningen 2006 var att uppnå en ökad öppenhet och rättssäkerhet i asylprocessen genom att överprövningen sker i domstol. Reformen hade som mål att uppfylla grundläggande krav på öppenhet, möjlighet till muntlig förhandling, tvåpartsprocess och skyndsam handläggning.³

³ Se prop. 2004/05:170 s. 105.

Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö är migrationsdomstolar (se 6 § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). De tre migrationsdomstolarnas domsområden följer länsindelningen. Till migrationsdomstolen i Stockholm går mål från länen Stockholm, Uppsala, Södermanland, Gotland, Västmanland, Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten. Migrationsdomstolen i Malmö hanterar mål från länen Skåne, Blekinge, Jönköping, Kronoberg, Kalmar och Östergötland. Överklagade beslut från Migrationsverket i länen Västra Götaland, Halland, Värmland och Örebro går till migrationsdomstolen i Göteborg. Vissa specialbestämmelser finns dock för särskilda beslut. Således ska beslut av Migrationsverket som överklagas till en migrationsdomstol tas upp av Förvaltningsrätten i Stockholm i dess egenskap av migrationsdomstol, om beslutet avser ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. För beslut om visering som överklagas till en migrationsdomstol gäller att dessa ska tas upp av Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen.

Migrationsmålen hanteras i de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar i princip på samma sätt som domstolarnas övriga förvaltningsrättsliga mål. Genom särbestämmelser i utlänningslagen (främst lagens 14 kap. och 16 kap.) finns dock en del skillnader mellan migrationsmålen och förvaltningsrättsliga mål i övrigt. Förfarandet i migrationsdomstolarna är som huvudregel skriftligt och de flesta mål avgörs efter föredragning. Muntlig förhandling får hållas bl.a. när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (se 16 kap. 5 § utlänningslagen). Migrationsmål avgörs vanligtvis av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Ungefär nittio procent, med viss årlig variation, av Migrationsverkets beslut överklagas. Vilka av Migrationsverkets beslut som får överklagas framgår av 14 kap. utlänningslagen. Som exempel kan nämnas beslut om uppehållstillstånd, avvisnings- och utvisningsbeslut samt beslut om avslag på ansökan om svenskt medborgarskap. När Migrationsverkets beslut överklagas omprövar verket först sitt beslut. Om verket vid denna omprövning inte ändrar beslutet går överklagandet vidare till migrationsdomstolen. Prövningen i migrationsdomstolarna sker i form av en tvåpartsprocess. Migrationsverket har i migrationsdomstolarna således ställning av part och är den enskildes motpart. Sökanden företräds ofta av ett offentligt biträde. Migrationsdomstolarna ändrar Migrationsverkets

beslut i varierande utsträckning men uppskattningsvis får sökandena bifall till ett överklagande i mellan sju och tio procent av de ärenden som överklagats till migrationsdomstol.⁴

Migrationsdomstolens avgörande kan överklagas till Migrationsöverdomstolen.

2.4.2 Migrationsöverdomstolen

Kammarrätten i Stockholm är Migrationsöverdomstol (se 16 kap. 1 § första stycket utlänningslagen). Migrationsöverdomstolen är högsta instans för migrationsmål och domstolens avgöranden kan således inte överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Begränsningen av antalet domstolsinstanser till två motiverades vid övervägandena om den nya instansordningen av rättssäkerhetsaspekter, bl.a. de allvarliga konsekvenser som väntetider i asylprocessen kan medföra.⁵

Migrationsöverdomstolens avgöranden är prejudicerande. För prövning i domstolen krävs som huvudregel prövningstillstånd (se 16 kap. 11 § utlänningslagen). Sådant tillstånd beviljas vid prejudikatdispens, dvs. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen, eller vid s.k. extraordinär dispens, alltså om det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

2.4.3 En fjärde migrationsdomstol

Regeringen beslutade i maj 2012 att en ny migrationsdomstol ska inrättas och att Förvaltningsrätten i Luleå ska vara migrationsdomstol. Behovet av en ny fjärde migrationsdomstol har sin grund i att fördelningen av migrationsmål mellan de tre nuvarande domstolarna i Stockholm, Göteborg och Malmö har visat sig vara ojämn och att måltillströmningen varit större än vad som förväntades då systemet med migrationsdomstolarna skapades.

Avsikten är att migrationsdomstolen i Luleå ska vara i funktion den 1 oktober 2013.

⁴ Se exempelvis SOU 2009:56 s. 182 och Migrationsverkets årsredovisning 2010 s. 67.

⁵ Se prop. 2004/05:170 s. 109 ff.

3 Migrationsverkets beslut

3.1 Sammanfattning

Utformningen av Migrationsverkets beslut berörs i språkligt hänseende av bestämmelserna i språklagen (2009:600), som bl.a. föreskriver att det språk som används i offentlig verksamhet ska vara vardat, enkelt och begripligt. Av betydelse för utformningen av besluten är dessutom förvaltningslagens (1986:223) allmänna bestämmelser om handläggningen av ärenden och om hur förvaltningsmyndigheter ska utforma sina beslut. För beslut i vissa särskilda migrationsärenden, däribland ärenden om uppehållstillstånd, innehåller utlänningslagen specialbestämmelser om motiveringsplikten. Ett sådant beslut ska innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Några mer preciserade riktlinjer för den närmare beslutsmotiveringen innehåller lagen däremot inte.

Migrationsverkets beslut kan hänföras till olika delar av myndighetens verksamhetsområden och är fördelade utifrån ärendekategori. I vårt utredningsarbete är beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och anknytning samt beslut som rör ensamkommande barn i fokus.

Ärendena i de nyssnämnda tre beslutskategorierna avgörs efter det att en handläggare har föredragit ärendet och satt upp ett skriftligt förslag till beslut och beslutet fattas av en tjänsteman – en beslutsfattare, med Migrationsverkets terminologi. Som underlag inför ett beslut genomförs vanligtvis ett eller flera utredningssamtal med sökanden. I ärenden som rör ensamkommande barn hämtar Migrationsverket på lämpligt sätt in barnets uppfattning.

Migrationsverkets beslut skrivs i någon av de många tillgängliga beslutsmallarna vid verket. Mallarna finns i ett verksgemensamt system och kan bestå av kortare textavsnitt men även fullständiga beslut. Ärendespecifika uppgifter förs in i mallarna och besluten

kompletteras med fritext om Migrationsverkets bedömning av varje enskild ansökan.

Migrationsverkets utbildningsprogram *Migrationsprogrammet* innehåller en del kurser i att skriva beslut i migrationsärenden. Kurserna syftar till att väcka intresset för skrivfrågor och att utveckla kursdeltagarnas beslutsskrivande. Deltagarna får konkreta skrivråd och information om vilka externa och interna skrivhjälpmedel som finns.

Språkvårdsarbetet vid Migrationsverket var i en intensiv fas under åren 1998–2003, varefter omorganisationer ledde till en minskad aktivitet på området. Sedan våren 2012 har dock språkvårdsarbetet fått förnyad aktualitet, bl.a. genom att en språkvårdare anställts.

3.2 Inledning

Ett grundläggande krav för myndigheters beslut är att de är utformade så att den som läser besluten förstår innebörden av dem. Vi har fått i uppdrag att lämna förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Utredningen ska i denna del presenteras på ett sådant sätt att resultaten kan ligga till grund för Migrationsverkets fortsatta arbete med dessa frågor. Inför våra överväganden kring hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas, bör besluten, hur de arbetas fram och vilka lagregleringar som styr hur de utformas, belysas närmare.

En viktig inledande fråga i arbetet med att ta ställning till vilka förändringar som bör göras när det gäller utformningen av Migrationsverkets beslut är således att klarlägga vilka bestämmelser som reglerar hur besluten i dagsläget ser ut. I avsnitt 3.3 behandlar vi rättsreglerna om motiveringen av dels förvaltningsbeslut i allmänhet, dels beslut från Migrationsverket.

Migrationsverkets beslut hänför sig till en rad olika ärendetyper. De handläggs och avgörs vid verkets olika verksamhetsområden. De mer centrala beslutskategorierna redogör vi för i avsnitt 3.4.

Vi har bedömt att det är nödvändigt för oss att i vårt utredningsarbete begränsa oss till några av de många beslutskategorierna vid Migrationsverket. Vilka avgränsningar vi gjort och skälen för dessa avgränsningar framgår av avsnitt 3.5.

Samtliga de moment under processen med att avgöra ett ärende, som leder fram till ett färdigt beslut från Migrationsverket, kan ha betydelse för utformningen av verkets beslut. I avsnitt 3.6 belyser

vi därför det närmare arbetet med att skriva beslut i migrationsärenden. Betydelsefulla frågor är i det sammanhanget bl.a. underlaget för beslut och beslutsordningen med föredragande och beslutsfattare, men även de mallar som är utgångspunkten för hur besluten utformas. För att åstadkomma bra beslut är det naturligtvis viktigt att de medarbetare som arbetar fram avgörandena har rätt kompetens. Vi berör därför även frågan om utbildning i att skriva beslut.

Medarbetarnas kompetens i frågor som har betydelse vid besluts-skrivandet hänger nära samman med det mer allmänna språkvårds-arbetet vid Migrationsverket. Vi redogör för detta arbete i avsnitt 3.7.

3.3 Rättsregler för utformningen av besluten

3.3.1 Språklagen

Språklagen innehåller bestämmelser om språkanvändningen i offentlig verksamhet och omfattar bl.a. förvaltningsmyndigheter som Migrationsverket. I lagen slås fast att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (se 10 §). Ett grundläggande krav på det språk som används i offentlig verksamhet är att språket ska vara vardat, enkelt och begripligt (se 11 §). Dessutom har myndigheter ett särskilt ansvar för att svensk terminologi inom deras olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (se 12 §). Språklagens regler är alltså tillämpliga på Migrationsverkets beslut, men ställer inte upp några mer detaljerade krav på hur besluten ska utformas.

3.3.2 Förvaltningslagen

Allmänna bestämmelser för förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden och för hur beslut från förvaltningsmyndigheter ska se ut finns i förvaltningslagen. Ett allmänt krav på handläggningen av ärenden är att en myndighet i ärenden där någon enskild är part ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (se 7 § förvaltningslagen). För myndigheters verksamhet i stort gäller dessutom en serviceskyldighet (se 4 §). Serviceskyldigheten tar inte särskilt sikte på myndigheters beslut men anger att varje myndighet har till uppgift att på olika sätt bistå enskilda i frågor som rör myndig-

hetens verksamhetsområde, genom att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp.

För förvaltningsbeslut gäller ett allmänt motiveringskrav. Kravet syftar till att garantera att förvaltningsärenden prövas omsorgsfullt, sakligt och enhetligt. En grundtanke med att ställa upp ett motiveringskrav är att motiveringar anses ha stor betydelse för parternas möjlighet att förstå sina beslut och kontrollera att de är riktiga men även att bedöma om det kan löna sig att överklaga ett avslagsbeslut. Vid ett överklagande är det självfallet också för domstolar eller andra myndigheter som ska överpröva beslutet viktigt att det innehåller en ordentlig motivering.¹

Det allmänna förvaltningsrättsliga motiveringskravet regleras i 20 § förvaltningslagen. I bestämmelsen slås fast att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får under vissa förutsättningar utelämnas helt eller delvis. Dessa undantagsfall rör bl.a. situationen då ett beslut inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen för beslutet.

En grundläggande förutsättning för att bestämmelsen i 20 § ska vara tillämplig är alltså att ett beslut innefattar myndighetsutövning mot någon enskild. Begreppet myndighetsutövning har i förvaltningslagen samma betydelse som i den äldre förvaltningslagen (1971:290) (ÄFL).² Gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om "beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna."³ Det behöver inte vara fråga om förpliktelser för enskilda, utan kan lika gärna röra sig om gynnande beslut. Karakteristiskt för beslut som innebär myndighetsutövning mot en enskild är att den enskilde på ett eller annat sätt befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Beslut från Migrationsverket i migrationsärenden innebär normalt myndighetsutövning mot den enskilde sökande. I de beslutstyper som vi i utredningsarbetet valt att fokusera på (se våra avgränsningar i avsnitt 3.5) är Migrationsverkets avgöranden enligt vår bedömning undantagslöst myndighetsutövning.

Bestämmelsen om motiveringskravet i 20 § förvaltningslagen är betydelsefull från rättssäkerhetssynpunkt och ger uttryck för att

¹ Se T. Hellners och B. Malmqvist, *Förvaltningslagen* (31 maj 2010, Zeteo), kommentaren till 20 §.

² Se prop. 1985/86:80 s. 55.

³ Se prop. 1971:30, del 2, s. 331.

myndigheter så långt det är möjligt ska ange skälen för sådana avgöranden som påverkar den enskildes förhållanden. Skyldigheten för myndigheter att motivera sina beslut har inte alltid ansetts självklar och det har funnits olika meningar om hur denna garanti för rättssäkerheten bäst åstadkoms. Allmänna lagregler om motivering av förvaltningsbeslut har exempelvis föreslagits av Justitieombudsmannen (JO). Enligt JO:s förslag borde en motivering till ett beslut lämnas när det i det enskilda fallet fanns grund till det.⁴

Även från Besvärssakkunniga föreslogs att en motiveringsplikt borde införas. Förslaget innebar att en myndighet skulle ha skyldighet att motivera sitt beslut, dock med undantag för om det fanns någon särskild grund för att utelämna skälen.⁵

Förslag till en mer preciserad reglering av motiveringsskyldigheten fördes fram av den särskilda arbetsgrupp som tog fram ett förslag till ÄFL. Arbetsgruppen ansåg att motiveringsskyldigheten, liksom undantagen från kravet på att ange skälen för ett beslut, borde slås fast i lag.⁶

Genom ÄFL infördes motiveringsskyldigheten (se 17 § ÄFL) och kravet ställdes att beslut, varigenom en myndighet avgör ett ärende, skulle innehålla de skäl som bestämt utgången. Motiveringsskyldigheten begränsades dock, som huvudregel, till slutliga avslagsbeslut.⁷ I sak stämmer 20 § förvaltningslagen överens med regleringen av motiveringsplikten i ÄFL.⁸

Ett förvaltningsbeslut ska således innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Detta innebär inte något krav på att beslutet ska innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendet. Inte heller ska det förstås som ett krav på att myndigheten ska lämna några vidlyftiga resonemang om hur sakförhållandena i ett ärende har bedömts rättsligen av myndigheten. I stället är det de ”springande punkterna” som ska komma fram i motiveringen.⁹

Genom motiveringen av beslutet ska det således bli begripligt för en part vilka faktiska förhållanden som varit avgörande för utgången i ärendet, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat. Hur långt kravet på motivering sträcker sig ger dock inte förvaltningslagen något egentligt svar på. Några hållpunkter kan dock nämnas. Ett grundläggande krav anses allmänt

⁴ Se JO 1961 s. 448.

⁵ Se SOU 1964:27 s. 441.

⁶ Se SOU 1968:27 s. 193 f.

⁷ Se prop. 1971:30, del 2, s. 491 f.

⁸ Se prop. 1985/86:80 s. 71.

⁹ Se prop. 1971:30, del 2, s. 493.

vara att myndigheter i sina beslut ska ange vilka föreskrifter som de grundar sina avgöranden på.¹⁰ Detta kan ske genom en hänvisning till tillämpliga bestämmelser men även genom att beslutet innehåller en närmare upplysning om vad aktuella bestämmelser innebär. Motiveringskravet kan dock sällan sägas vara uppfyllt enbart genom att tillämpliga föreskrifter redovisas. För att det kravet ska vara fullgjort krävs att det framgår vad som varit avgörande för utgången i det enskilda fallet och inte endast vilka bestämmelser som har tillämpats. En redogörelse för relevanta rättsregler bör sällan bestå i att reglerna ordagrant återges i beslutet. Detta är en följd av bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen, som nämndes inledningsvis i detta avsnitt, om att myndigheter ska sträva efter att uttrycka sig lättfattligt. Myndigheten bör i stället återge författningstextens innehåll på ett sådant sätt att läsaren inte behöver ha några juridiska förkunskaper.¹¹ En följd av bestämmelsen i 7 § är dessutom att en beslutsmotivering allmänt sett ska vara tydlig.

Innehållet i ett myndighetsbeslut och hur utförlig en besluts-motivering behöver vara är beroende av vad en part redan känner till om sitt ärende. Detta beror på den förvaltningsrättsliga principen om kommunikation. Om ett avslagsbeslut exempelvis grundar sig på ett yttrande från en annan myndighet och yttrandet har kommunicerats med parten, kan det vara tillräckligt att som skäl för avslagsbeslutet hänvisa till yttrandet.¹²

Motiveringskravet kan vara särskilt svårt att uppfylla när en myndighets beslut huvudsakligen grundar sig på värdeomdömen eller skönsmässiga överväganden. Myndigheten ska då på ett någorlunda kortfattat och meningsfullt sätt förklara hur man resonerat. Sådana motiveringar får dock inte bli intetsägende eller alltför svepande utan bör, för att motiveringskravet ska anses uppfyllt, konkretiseras till de objektivt konstaterbara skäl som fällt avgörandet. Alltför stereotypa och vaga beslutsmotiveringar har kritiserats av JO.¹³ I de fall då en författningsbestämmelse som tillämpas anger att en ansökan ska beviljas om det föreligger "särskilda" eller "synnerliga" skäl kan en myndighet inte motivera ett beslut endast med att ange att sökanden inte visat sådana skäl. I beslutet ska

¹⁰ Se exempelvis SOU 1964:27 s. 449 och JO 1998/99 s. 386.

¹¹ Se T. Hellners och B. Malmqvist, *Förvaltningslagen* (31 maj 2010, Zeteo), kommentaren till 20 § och SOU 1968:27 s. 202.

¹² Se SOU 1968:27 s. 197.

¹³ Se exempelvis JO 1980/81 s. 158, där Vapenfrinämnden avslagit en ansökan om vapenfri tjänst och angett att nämnden "med hänsyn till vad som förekommit i ärendet" inte fann fog för antagandet att sökanden hade "den inställning till bruk av vapen mot annan som anges i 1 § lagen om vapenfri tjänst".

i stället anges *varför* det som sökanden anfört inte var tillräckligt för bifall.¹⁴

Utgången i ett ärende kan motiveras med hjälp av mer eller mindre standardiserade formuleringar. Det finns inget som egentligen hindrar detta, men myndigheten måste uttrycka sin uppfattning i det enskilda fallet och får inte använda en så allmänt hållen formulering att motiveringen blir innehållslös. Det som varit utslagsgivande i det enskilda ärendet måste anges och inte exempelvis endast en redogörelse för vad som rent allmänt *kan* leda till en viss utgång i ett ärende.¹⁵ På migrationsområdet har JO ansett att ett allmänt hållet resonemang om tänkbara avslagsgrunder i ärenden om uppehållstillstånd, där det överlämnades till parten att själv dra slutsatser om myndighetens uppfattning i det enskilda ärendet, inte uppfyllt motiveringskravet.¹⁶

Förvaltningslagen innehåller dessutom bestämmelser om hur vissa mottagare ska få del av ett beslut. En sökande, klagande eller annan part ska således underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild (se 21 § första stycket förvaltningslagen). Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. Om ett beslut går en part emot och kan överklagas, ska parten dessutom underrättas om hur han eller hon kan överklaga beslutet (se 21 § andra stycket).

För migrationsområdet är även bestämmelsen i 8 § förvaltningslagen relevant. Där anges att en myndighet bör anlita tolk när myndigheten har att göra med någon som inte behärskar svenska.

3.3.3 Utlänningslagen

På migrationsområdet finns specialbestämmelser för motiveringsplikten i utlänningslagen. Av 13 kap. 10 § utlänningslagen framgår att ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser någon av ett antal särskilt angivna beslutskategorier. Kategorierna som räknas upp i bestämmelsen är: resedokument, uppehållstillstånd, statusförklaring, tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, avvisning eller

¹⁴ Se H. Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 9 uppl., 2012, s. 117.

¹⁵ Se M. Wittrock, *Förvaltningsbesluts motivering*, 1990, s. 52.

¹⁶ Se JO:s beslut den 24 januari 1997, FT 1997 s. 60.

utvisning, återreseförbud, förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa, förvar eller uppsikt, eller kroppsvisitation.

Det aktuella lagrummet anger dessutom (se andra stycket) några undantag från tillämpningen av bestämmelsen. Således får vid beslut i fråga om nationell visering eller arbetstillstånd skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock trots undantagsbestämmelsen alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering. En förutsättning för denna rätt är att beslutet går utlänningen emot och att utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i en EES-stat eller i Schweiz.

Paragrafen fick sin nuvarande lydelse den 1 maj 2012, i samband med att det s.k. återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt.¹⁷ I lagstiftningsärendet framhölls särskilt att för beslut som rör andra frågor på migrationsområdet än de som uttryckligen nämns i 13 kap. 10 § utlänningslagen gäller för motiveringsskyldigheten i stället 20 § förvaltningslagen. Bestämmelsen i 20 § förvaltningslagen ska omvänt inte tillämpas på sådana beslut som anges i 13 kap. 10 § utlänningslagen. En följd av detta är att de undantag från motiveringsskyldigheten som anges i 20 § förvaltningslagen inte gäller för beslut som anges i 13 kap. 10 § utlänningslagen. Besluten som omfattas av utlänningslagens bestämmelse ska därför alltid vara motiverade.¹⁸

Ett beslut i ett ärende som hör till någon av de kategorier som nämns i 13 kap. 10 § utlänningslagen ska alltså vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Skyldigheten att motivera beslut gäller för såväl bifalls- som avslagsbeslut. Bestämmelsen innehåller inte några mer preciserade riktlinjer för den närmare utformningen av ett besluts motivering. I motiven till bestämmelsen och till tidigare motsvarande regleringar i utlänningslagen och den tidigare utlänningslagen (1989:529) framträder dock några hållpunkter.

Frågan om motivering av beslut på migrationsområdet övervägdes av Asylprocessutredningen i betänkandet *Effektivare styr-*

¹⁷ Se prop. 2011/12:60. Genom återvändandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna) infördes EU-gemensamma regler för återvändande av personer som vistas utan tillstånd i medlemsstaterna.

¹⁸ Se prop. 2011/12:60 s. 98.

ning och rättssäkerhet i asylprocessen (SOU 1995:46). Enligt den ordning som då gällde behövde inte bifallsbeslut motiveras alls. Den tidigare utlänningslagen angav (se 11 kap. 3 § i 1989 års utlänningslag) nämligen att bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen om motivering av beslut skulle tillämpas, med vissa begränsade undantag. I stället föreslog Asylprocessutredningen en uttrycklig skyldighet i 1989 års utlänningslag att för beslut om uppehållstillstånd alltid ange de skäl som ligger till grund för beslutet. Kravet på att motivera alla beslut om uppehållstillstånd infördes genom en lagändring den 1 januari 1997.

Asylprocessutredningen konstaterade att behovet av tydliga och väl underbyggda beslutsmotiveringar var större i asylärenden än i många andra kategorier av förvaltningsärenden. Svepande eller på annat sätt bristfälliga beslutsmotiveringar i avslagsbeslut från dåvarande Statens invandrarverk kunde inte godtas från rättssäkerhetssynpunkt.¹⁹ I lagstiftningsärendet framhölls att det är ett absolut krav att en motivering är så tydlig att det klart framgår om ett avslag beror på att sökandens skäl inte anses tillräckliga eller på att sökanden inte anses vara trovärdig, eller på en kombination av dessa orsaker.

Regeringen anförde vid införandet av motiveringskravet för beslut om uppehållstillstånd att det var angeläget att Statens invandrarverk genomgående utformade sina beslut så att skälen för verkets ställningstagande var tydliga i sak och lättbegripliga i form. Det framfördes vidare att en viktig aspekt av en vidgad skyldighet att motivera beslut var att detta skulle kunna leda till en kvalitetsförbättring av beslutsfattandet som sådant. Beslut där en beslutsfattare är skyldig att ge en klar, tydlig och enkel skriftlig motivering till sitt beslut är normalt sett mer genomarbetade. Motiveringskyldigheten skulle också kunna medföra en viss arbetsbesparing för handläggarna på Statens invandrarverk om det senare skulle bli aktuellt med andra ärenden för samma utlännings.²⁰

Någon detaljerad generell anvisning för hur motiveringen skulle se ut fanns det enligt regeringens bedömning inte skäl för. Det framhölls dock att beslut om permanent uppehållstillstånd bör vara utformade så att det tydligt går att urskilja på vilken grund utläningen har fått stanna i landet och de närmare omständigheter som lett fram till utgången i ärendet. För ett avslagsbeslut bör krävas att det är tydligt och lättbegripligt. I förarbetena underströks särskilt

¹⁹ Se SOU 1995:46 s. 183.

²⁰ Se prop. 1996/97:25 s. 204 f.

vikten av att det av beslut som rör barn går att utläsa av motiveringen hur hänsynen till barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt har beaktats. För tidsbegränsade uppehållstillstånd ansågs den beslutande myndigheten ha ett större handlingsutrymme för när en individualiserad motivering behövdes och i vilka fall man kunde använda en schabloniserad beslutsmodell.²¹

Vid tillkomsten av den nu gällande utlänningslagen konstaterades i förarbetena att bestämmelsen om motivering av beslut motsvarade regleringen i 1989 års utlänningslag. Regeringen framhöll dessutom att 20 § förvaltningslagen ska tillämpas på andra beslut än de som uttryckligen nämns i utlänningslagen.²² Några närmare riktlinjer för hur en beslutsmotivering ska utformas lämnades inte. Inte heller vid det senaste lagstiftningsärendet, då 13 kap. 10 § utlänningslagen fick sin nuvarande lydelse, behandlades innehållet i beslutsmotiveringar i någon detalj. Regeringen poängterade dock att det när det gäller utformningen av beslut som rör barn bör framgå hur barnets bästa har beaktats.²³ I övrigt lämnas inte några riktlinjer för utformningen av beslut.

3.4 Beslut från Migrationsverket

Migrationsverket meddelar årligen drygt 200 000 beslut. Vi har i avsnitt 2.3 närmare redogjort för Migrationsverkets verksamhet och för handläggningen av ärenden vid verket. Migrationsverkets beslut kan hänföras till olika delar av myndighetens verksamhetsområden och delas in i olika ärendekategorier. Av skäl som vi återkommer till i avsnitt 3.5 har vi i utredningsarbetet inriktat oss på beslut som rör uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och på grund av anknytning samt beslut som rör ensamkommande barn. I det följande lämnar vi en kortare redogörelse för bestämmelserna om uppehållstillstånd. Vi redovisar också några av de mer centrala beslutskategorierna bland Migrationsverkets beslut.

²¹ Se prop. 1996/97:25 s. 206.

²² Se prop. 2004/05:170 s. 305.

²³ Se prop. 2011/12:60 s. 58.

3.4.1 Uppehållstillstånd och statusförklaring

Uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige under en viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). En utlänning som har uppehållstillstånd får, under förutsättning att han eller hon har ett pass, resa in i Sverige. För utlänningar som vistas i Sverige längre tid än tre månader gäller att de ska ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid (se 2 kap. 5 § utlänningslagen). Regeringen kan dock meddela föreskrifter som innebär krav på uppehållstillstånd redan efter en kortare tid i Sverige än tre månader (se 2 kap. 4–6 §§ utlänningslagen).

Uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning av en rad olika skäl och i några fall kan s.k. statusförklaring bli aktuell.

Skyddsbehov

Uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov kan beviljas en utlänning som bedöms vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. En process att ansöka om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov tar sin början när en person lämnar in en ansökan och avslutas när personen bosätter sig i en kommun, återvänder eller avviker. Under 2012 avgjorde Migrationsverket ungefär 36 500 asylärenden, varav drygt 2 900 avsåg barn utan vårdnadshavare.

En utlänning som får uppehållstillstånd därför att han eller hon bedömts vara flykting eller alternativt skyddsbehövande beviljas asyl. Normalt avses i sammanhanget permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd under minst tre år (se 1 kap. 3 § och 5 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen).

Bestämmelserna om vem som är att anse som flykting finns i 4 kap. 1 § utlänningslagen, medan regleringen om vem som är alternativt skyddsbehövande finns i 4 kap. 2 § samma lag. I 4 kap. 2 a § finns bestämmelser om vem som är att anse som övrig skyddsbehövande. En ansökan om uppehållstillstånd som grundar sig på att sökanden är övrig skyddsbehövande ska handläggas som en ansökan om asyl (se 1 kap. 12 § utlänningslagen).

En flykting är en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet,

religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp. En förutsättning är dessutom att utlänningen inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, använda sig av medborgarskapslandets skydd. Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om myndigheterna inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting anses även en utlänning som är statslös och som av samma skäl som nyss nämnts befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

Med alternativt skyddsbehövande avses en utlänning som i andra fall än flyktingfallen befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Samma gäller om utlänningen som civilperson skulle löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. En förutsättning för att utlänningen ska anses vara alternativt skyddsbehövande är att han eller hon inte kan, eller på grund av sådan risk som nyss nämnts, inte vill, använda sig av medborgarskapslandets skydd. Även i detta fall, liksom i flyktingfallet, gäller detta oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk eller om myndigheterna inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda. Även en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort omfattas av bestämmelserna om alternativt skyddsbehov.

En utlänning kan bedömas vara övrig skyddsbehövande om han eller hon, i andra fall än flyktingfallen och vad som gäller för alternativt skyddsbehövande, befinner sig utanför sitt medborgarskapsland, därför att han eller hon behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt. Samma gäller om utlänningen på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof. Inte heller i detta fall görs det någon skillnad mellan om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som anges i

bestämmelsen, eller om myndigheterna inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda. En statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort omfattas också av bestämmelserna om övrigt skyddsbehov.

En utlänning som är i Sverige och som bedöms vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande har rätt till uppehållstillstånd och Migrationsverket ska då besluta att bevilja en ansökan om sådant tillstånd. En utlänning kan dock under vissa förutsättningar vara utesluten från att anses som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Undantagsbestämmelserna finns i 4 kap. 2 b och 2 c §§ utlänningslagen och tar huvudsakligen sikte på utläningar som gjort sig skyldiga till viss grövre brottslighet eller som är en fara för rikets säkerhet. Upphållstillstånd får vidare (se 5 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen) vägras en flykting av hänsyn till nationell säkerhet eller allmän ordning.

Migrationsverket får under vissa förutsättningar fatta beslut att avvisa en asylansökan. Bestämmelser om detta finns i 5 kap. 1 b § utlänningslagen och anger att en asylansökan får avvisas om sökanden i en annan EU-stat har förklarats vara flykting. Detsamma gäller om sökanden i ett land som inte är en EU-stat har förklarats vara flykting eller har motsvarande skydd, om sökanden kommer att släppas in i det landet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas vidare till ett annat land där han eller hon riskerar förföljelse.

En asylansökan får dessutom avvisas om sökanden kan sändas till ett land som han eller hon har sådan anknytning till att det är rimligt för honom eller henne att resa dit. Ett sådant avvisningsbeslut får dock meddelas endast om vissa närmare preciserade förutsättningar är uppfyllda, som att sökanden i det andra landet har möjlighet att ansöka om skydd som flykting.

Utlänningslagen föreskriver dock två undantag från när beslut om avvisning av asylansökan kan ske på grund av att sökanden kan sändas till ett annat land. Undantagssituationerna är tillämpliga för sökande som har viss anknytning till Sverige, som preciseras närmare i lagen, och saknar motsvarande anknytning till det andra landet.

Beslut om avvisning av asylansökan kan bli aktuella även i andra situationer. I rådets förordning (EG) nr 343/2003 (Dublinförordningen) finns bestämmelser om vilken medlemsstat som ska pröva en ansökan som gjorts i en medlemsstat. Dublinförordningen är

dessutom tillämplig i förhållande till Island, Norge och Schweiz enligt avtal mellan dessa länder och EU samt tillämpas genom ett särskilt avtal även gentemot Danmark.²⁴ Förordningen innehåller bestämmelser om överföring av asylsökande. I de fall då Migrationsverket fattar ett beslut om överföring med stöd av Dublinförordningen prövas asylansökan inte materiellt i Sverige. När verket beslutar om överföring fattas dessutom ett beslut att avvisa asylansökan (se 5 kap. 1 c § utlänningslagen).

I anslutning till att Migrationsverket fattar beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov prövar verket också frågan om statusförklaring. Bestämmelserna om statusförklaring har sin grund i skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG). Migrationsverket ska meddela s.k. flyktingstatusförklaring för en utlänning som är att anse som flykting, om han eller hon inte är utesluten från flyktingstatus, vilket som vi tidigare nämnt kan ske vid bl.a. viss allvarig brottslighet. Flyktingstatusförklaring får vidare vägras i vissa undantagsfall som främst tar sikte på om det föreligger fara för rikets säkerhet.

Motsvarande statusförklaring ska göras även för en utlänning som är alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande och rubriceras då alternativ skyddsstatusförklaring respektive övrig skyddsstatusförklaring (se 4 kap. 3 a § utlänningslagen).

En statusförklaring får återkallas om det kommer fram att den person som fått statusförklaringen inte längre uppfyller kraven (se 4 kap. 5 b och 5 c §§ utlänningslagen).

Vidarebosättning enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen

Sedan 1950-talet tar Sverige årligen emot flyktingar och andra skyddsbehövande för vidarebosättning här inom ramen för den kvot, den s.k. flyktingkvoten, som regeringen årligen fastställer. Mottagandet sker normalt i samverkan med FN:s flyktingorgan UNHCR. För de personer som kommer till Sverige inom ramen för flyktingkvoten fattar Migrationsverket beslut om att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

²⁴ Danmark omfattas inte av Dublinförordningen, men genom ett avtal mellan EU och Danmark tillämpas sedan den 1 april 2006 Dublinförordningens bestämmelser gentemot Danmark.

Anknytning

Uppehållstillstånd kan beviljas på grund av vissa anknytningsförhållanden. Bestämmelserna finns i 5 kap. 3 § utlänningslagen och har sin grund i EU-direktivet om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG). Uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Vidare ska uppehållstillstånd ges till ett utländskt barn som är ogift och som har en förälder som är bosatt eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Samma sak ska gälla för ett utländskt barn som är ogift och som har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.

Under vissa förutsättningar ska uppehållstillstånd även ges till ett utländskt barn som ska adopteras till Sverige.

För ett ensamkommande barn som är flykting eller annan skyddsbehövande gäller en ovillkorlig rätt till återförening med sina föräldrar. Ett ensamkommande barn är ett barn som vid ankomsten till Sverige var skilt från sina föräldrar och som inte heller hade någon annan vuxen person som kan ansetts ha trätt i föräldrarnas ställe. En utlänning som är förälder till ett ensamkommande barn har således rätt till uppehållstillstånd på grund av sin relation till barnet.

Migrationsverket kan dessutom fatta beslut om uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte styrs av direktivet om familjeåterförening. Av 5 kap. 3 a § utlänningslagen framgår att uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. En förutsättning är dock att förhållandet framstår som seriöst och att det inte finns särskilda skäl som talar mot att tillstånd ges. Vid Migrationsverkets ställningstagande till om förhållandet bedöms som seriöst ställs krav på att relationen har varat en viss tid, att parterna har träffats i en viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Vidare tas hänsyn till om de har eller väntar barn tillsammans. Vid prövningen ska dock sedvänjor inom andra kulturer beaktas och s.k. arrangerade äktenskap bör kunna godtas. Barn till en utlänning som beviljas uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse har också rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § utlänningslagen kan dessutom beviljas en utlänning som på något annat sätt än som nyss nämnts är nära anhörig till någon som är bosatt i eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. För att Migrationsverket ska bevilja en sådan ansökan om uppehållstillstånd krävs det att sökanden har ingått i samma hushåll som den personen och att det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna. Beroendeförhållandet måste ha funnits redan i hemlandet.

En utlänning som ska utöva umgänge med ett barn som är bosatt i Sverige får också beviljas uppehållstillstånd. Umgänget får i så fall inte vara av begränsad omfattning. Dessutom kan en utlänning som har svenskt ursprung, som en person som tidigare har haft svenskt medborgarskap, eller som tidigare har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd, få uppehållstillstånd.

Om det finns synnerliga skäl, kan Migrationsverket i ytterligare några fall av anknytning bevilja uppehållstillstånd, däribland när en utlänning är anhörig till en utlänning som är flykting eller annan skyddsbehövande (se 5 kap. 3 a § tredje stycket utlänningslagen).

Under 2011 avgjorde Migrationsverket drygt 41 000 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer bosatta i Sverige.

Varaktigt bosatt i Sverige

Migrationsverket ska besluta om permanent uppehållstillstånd för en person som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige (se 5 kap. 2 a § utlänningslagen). Bestämmelsen har sin grund i att EU-direktivet (2003/109/EG) om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning är en del av svensk rätt. En tredjelandsmedborgare²⁵ som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och anhöriga till en sådan person har under vistelse i Sverige endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Normalt beviljas ett sådant tillstånd på fem år och förnyas automatiskt. Om en sådan tredjelandsmedborgare beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska han eller hon få ett permanent uppehållstillstånd. Det åvilar i dessa fall Migrationsverket att, även utan särskild ansökan, bevilja ett permanent uppehållstillstånd.

²⁵ En definition av begreppet tredjelandsmedborgare finns i 1 kap. 3 c § utlänningslagen. Med tredjelandsmedborgare avses en utlänning som inte är medborgare i en EU-stat, i en annan EES-stat eller i Schweiz.

Synnerligen ömmande omständigheter

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas att stanna kvar i Sverige. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet (se 5 kap. 6 § utlänningslagen).

Vissa andra skäl för uppehållstillstånd

Utlänningar som vill vistas i Sverige för arbete, studier, besök eller för att bedriva näringsverksamhet här får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (se 5 kap. 10 § utlänningslagen). En utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år får beviljas permanent uppehållstillstånd (se 5 kap. 5 § utlänningslagen).

Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan också aktualiseras i fall då en faderskapsutredning ska genomföras i Sverige, liksom om det är nödvändigt för att en förundersökning eller en huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras (se 5 kap. 13–15 §§ utlänningslagen).

3.4.2 Några andra typer av beslut

Migrationsverket fattar, utöver beslut om uppehållstillstånd, en rad andra typer av beslut. Vår redovisning i det följande är inte uttömmande. I verkets verksamhet förekommer exempelvis beslut om inhibition, avskrivning av ansökan, avvisande av talan och förordnande av offentligt biträde.

Bland ärendekategorierna kan också nämnas beslut om:

- avvisning och utvisning
- verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen
- förvar och uppsikt
- visering
- arbetstillstånd

- registrering av EES-medborgare och uppehållskort för familjemedlemmar till EES-medborgare
- svenskt medborgarskap
- återkallelse av tillstånd (avseende bl.a. nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd)
- bistånd till vissa utlänningar enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
- särskild dagersättning enligt förordningen (2010:1345) om särskild dagersättning till vissa nyanlända invandrare som vistas vid mottagningsenhet
- återetableringsstöd enligt förordningen (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar
- statlig ersättning till kommuner och landsting enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

3.5 Avgränsningar för utredningsarbetet

Migrationsverkets beslut hänför sig, som vi redovisat i avsnitt 3.4, till ett antal olika ärendekategorier. Vårt uppdrag är inte begränsat till att avse endast beslut från någon eller några av dessa ärendetyper. Enligt vår mening finns det dock sakliga skäl för oss att fokusera huvudsakligen på beslut från några ärendekategorier. Grunderna för detta är följande.

I vårt uppdrag ingår att kartlägga hur Migrationsverkets beslut uppfattas av sökande, överinstanser och andra myndigheter. Uppgiften att undersöka hur verkets beslut uppfattas av överinstanserna medför att de beslut som granskas bör vara beslut som överklagas i den särskilda instans- och processordning som utgörs av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Uppdraget att kartlägga hur överinstanser och andra myndigheter uppfattar Migrationsverkets beslut medför dessutom att vår granskning bör inriktas på sådana beslut som dels frekvent är föremål för överklagande, dels regelmässigt har mottagare bland andra myndigheter än överinstanser.

I vårt uppdrag ingår även att, mot bakgrund av de överväganden vi gör när det gäller Migrationsverkets beslut, ta ställning till om

det finns anledning att ytterligare utveckla hur migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut utformas. Denna koppling – att övervägandena för Migrationsverket utgör grund för våra överväganden beträffande domstolarna – talar också för att de Migrationsverksbeslut som vi fokuserar på är sådana beslut som efter överklagande kan prövas av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

En ytterligare betydelsefull faktor att beakta är att valet av vilka beslutstyper som granskas bör göras så att det skapar goda förutsättningar för att genomföra kartläggningen av hur Migrationsverkets beslut uppfattas av sökande vid verket. För att utföra den delen av vårt kartläggningssuppdrag har vi, av skäl som vi redovisar i avsnitt 6.3.1, vänt oss till offentliga biträden med erfarenhet att företräda enskilda parter i migrationsärenden. Detta tillvägagångssätt för kartläggningen av hur enskilda parter uppfattar Migrationsverkets beslut medför att besluten vi fokuserar på främst bör vara beslut i ärendekategorier där en sökande kan ha ett offentligt biträde.

I våra utredningsdirektiv framhålls frågan hur barnperspektivet kommer till uttryck i Migrationsverkets beslut som ett särskilt område för oss att fokusera på. Vårt utredningsarbete bör därför inriktas mot beslutskategorier som kan innehålla resonemang kring barnperspektivet.

I direktiven framhålls dessutom att det är viktigt att Migrationsverket i sina beslut tydligt anger hur verket bedömer förhållandena i den enskilde sökandens hemland och, med beaktande av hur verket värderar övriga uppgifter i ärendet, på vilket sätt denna bedömning påverkar utgången. Mot denna bakgrund bör vi fokusera på beslut från den eller de kategorier där det regelmässigt förekommer resonemang om situationen i sökandens hemland och där Migrationsverket vid sin bedömning använder sig av relevant landinformation.

Migrationsverkets beslut är ofta föremål för massmedialt intresse. Medierna granskar såväl enskilda ärenden som Migrationsverkets beslutsfattande mer generellt. En fungerande granskning av myndigheters beslutsfattande är naturligtvis ett viktigt inslag i en rättsstat. För en sådan granskning av Migrationsverkets beslut är det en grundläggande förutsättning att besluten är utformade så att de är tillgängliga och begripliga även för medierna. Av detta skäl bör vårt arbete med Migrationsverkets beslut innefatta beslut från ärendekategorier som kan ha även ett allmänt intresse.

Av störst intresse vid en översyn av hur Migrationsverkets beslut är utformade, hur de uppfattas och hur utformningen av besluten kan vidareutvecklas är enligt vår bedömning beslut som inte är alltför kortfattade. Beslut som är av närmast "blankettkaraktär" bör därför inte vara i fokus för vårt arbete.

De beslutskategorier som bäst överensstämmer med de kriterier för vad vårt utredningsarbete bör fokusera på är enligt vår mening:

- beslut som rör uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov
- beslut som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning och
- beslut där sökanden är ett ensamkommande barn.

Beslut i fråga om uppehållstillstånd överklagas ofta och blir därför föremål för överinstansernas prövning. Barnperspektivet aktualiseras i beslut om uppehållstillstånd dels för ensamkommande barn, dels för ärenden som rör hela familjer. Beslut från dessa tre ärendekategorier behandlar vanligtvis landinformation och är vidare ofta av massmedialt intresse. Sökandena i ärenden om uppehållstillstånd kan i olika faser av processen komma i kontakt med andra myndigheter än Migrationsverket och dessa myndigheter kan tillfrågas om hur de uppfattar Migrationsverkets beslut. Det förordnas dessutom ofta offentliga biträden i dessa ärendetyper.

Enligt vår bedömning bör vårt utredningsarbete fokuseras på beslut från de tre kategorier vi nu redovisat. Genom att rikta vårt intresse mot främst dessa beslutsgrupper kommer de aspekter av utformningen av Migrationsverkets beslut som våra direktiv huvudsakligen tar sikte på att framträda tydligast. Det finns även mer praktiska skäl för att göra en sådan avgränsning. Genom att koncentrera granskningen till några beslutstyper blir materialet mer överblickbart och analysen kan göras mer djuplodande än om samtliga beslutskategorier vid Migrationsverket ska behandlas.

Att vi i utredningen främst fokuserat på beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och på grund av anknytning samt beslut för ensamkommande barn medför dock inte att våra överväganden uteslutande är relevanta för beslut från någon av dessa tre ärendetyper. Merparten av våra överväganden och förslag är tillämpbara för beslutsskrivandet vid Migrationsverket i allmänhet, alldeles oavsett ärendekategori.

3.6 Beslutsskrivande vid Migrationsverket

3.6.1 Arbetet med att skriva beslut vid Migrationsverket

Hur Migrationsverkets beslut arbetas fram skiljer sig i viss mån åt mellan de olika ärendekategorierna. I det följande lämnar vi en redogörelse för huvuddragen i det arbete som leder fram till de beslut vi fokuserat på – beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, uppehållstillstånd på grund av anknytning och beslut i ärenden som rör ensamkommande barn.

Rätten att fatta beslut vid Migrationsverket finns primärt hos generaldirektören, som dock delegerar beslutanderätt till olika nivåer inom organisationen, beroende på ärendets karaktär. I enklare ärenden fattas beslut på handläggarnivå, medan beslut i ärenden som exempelvis gäller uppehållstillstånd fattas av en tjänsteman på högre nivå, en beslutsfattare. Inför att tjänstemannen fattar sitt beslut föredrar en handläggare ärendet. Handläggaren har då också skrivit ett förslag till beslut.

Handläggare och beslutsfattare vid Migrationsverket har i princip samtliga en högskoleutbildning. De vanligaste yrkeskategorierna är jurister, statsvetare och socionomer. Andelen jurister är högst på verksamhetsområdena asylprövning samt besök, bosättning och medborgarskap. Merparten av beslutsfattarna har tidigare varit föredragande vid Migrationsverket. Ungefär 70 procent av alla beslutsfattare i asylärenden är jurister. Andelen är lägre inom andra ärendekategorier.

Det viktigaste underlaget för beslutsfattande i ett ärende är sökandens egna uppgifter. I de fall då sökanden finns i Sverige hålls ett, eller ibland flera, utredningssamtal. Sökanden träffar då vanligtvis både handläggaren och beslutsfattaren i ärendet. Om sökanden har ett offentligt biträde medverkar även biträdet vid mötet. Den muntliga handläggningen är ett viktigt inslag i utredningsprocessen. Enligt utlänningslagen får Migrationsverket inte besluta om avvisning eller utvisning av en utlänning som har ansökt om asyl i Sverige utan att det har förekommit muntlig handläggning hos verket. Muntlig handläggning ska också ske på begäran av en utlänning, om detta inte skulle sakna betydelse för att avgöra ärendet. Handläggningen kan ske i form av en muntlig förhandling eller i någon annan form (se 13 kap. 1 § utlänningslagen).

Många sökande ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med andra, vanligtvis familjemedlemmar. Migrationsverket hanterar oftast

utredningsfasen gemensamt för sådana sökande. I en del fall hålls gemensamma utredningssamtal, i andra fall hålls i stället separata möten. I samtliga ärenden ska dock varje sökandes individuella skäl för ansökan prövas.

I ärenden som gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning är huvudregeln att sökanden ska ansöka om sådant tillstånd innan han eller hon reser till Sverige. Ansökan kan göras digitalt via Migrationsverkets webbplats, men även genom att en ansökan lämnas till en svensk utlandsmyndighet. Utredningen och underlaget för beslutsfattande tas då in med hjälp av utlandsmyndigheten, som bl.a. intervjuar sökanden. Migrationsverket hämtar även in information från sökandens anhöriga i Sverige.

Utredningsprocessen i ärenden som berör barn ska regelmässigt innefatta att uppgifter hämtas in direkt från barnet. Utlänningslagen innehåller ett krav på att Migrationsverket i ärenden som gäller olika tillståndsfrågor enligt lagen och som berör barn ska höra barnet, om det inte är olämpligt. Migrationsverket ska vid beslutsfattandet ta hänsyn till vad barnet har sagt, i den mån som barnets ålder och mognad motiverar det (se 1 kap. 11 § utlänningslagen). Bestämmelsen har sin grund i artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen), som kräver att barn i domstolsförfaranden och administrativa förfaranden ska ges möjlighet att höras. Det finns dock inte något krav på att barnet ska höras direkt vid Migrationsverket, utan även andra sätt kan tänkas för att Migrationsverket ska kunna ta del av barnets uppfattning. I ärenden som rör barn arbetar ofta särskilda handläggare och beslutsfattare med speciell kompetens för just dessa ärenden. Barnkonsekvensanalyser görs i alla ärenden som berör barn.

Under utredningen av ärendet är således sökandens berättelse i fokus men Migrationsverket har dessutom en utredningsskyldighet, som i främst asylärenden består i att utreda förhållanden i andra länder. Vid beslutsfattandet är även rättschefens rättsliga ställningstaganden och rättspraxis från domstolarna viktigt underlag.

Kunskap om läget i andra länder kommer bland annat från de svenska utlandsmyndigheterna. De rapporterar regelbundet om de politiska förhållandena i länderna som de bevakar. Dessutom bistår utlandsmyndigheterna, på förfrågan från Migrationsverket, med utredning i enskilda ärenden. Det kan röra sig om handlingars äkt-het, uppgifter om en sökande eller kontroller av uppgifter som en sökande lämnat om förhållandena i ett visst land eller en viss region. Migrationsverket hämtar även viktig landinformation från FN:s

flyktingorgan (UNHCR), genom EU-samarbete och via olika frivilligorganisationer, som Amnesty International, Human Rights Watch eller International Crisis Group. Fakta om förhållandena i olika länder kan också fås genom att tjänstemän från Migrationsverket besöker länderna och samlar in information.

Lagringen av information om förhållandena i olika länder sker till stor del i det databaserade landinformationssystemet Lifos. Databasen innehåller både öppet och sekretessbelagt material. Genom Lifos kan en handläggare få en aktuell bild av läget i ett land och med hjälp av informationen fatta ett välgrundat beslut. I Lifos finns förutom landinformation också relevant praxis från Migrationsverket och från nationella och internationella domstolar.

Ett viktigt verktyg under beslutsprocessen är även Migrationsverkets *Handbok i migrationsärenden*. Handbokens struktur följer indelningen i verksamhetsområden och innehåller bl.a. redogörelser för gällande rätt, rättspraxis och administrativa riktlinjer.

Under utredningsprocessen ska sökanden få del av det underlag som Migrationsverket avser att lägga till grund för sitt beslut. När all nödvändig information har tagits in sätter föredraganden upp ett förslag till beslut, varefter beslutsfattaren avgör ärendet. Vid upprättandet av avgörandedokumentet använder föredraganden någon av Migrationsverkets beslutsmallar.

3.6.2 Mallar för beslut

Vid Migrationsverket finns ett mycket stort antal mallar, dels inom ärendehantering, dels inom övriga delar av verksamheten. De ärenderelaterade mallarna är ungefär 600 till antalet och finns i ett gemensamt system vid verket, *Eken*. Systemet är kopplat till de olika ärendehanteringssystem som används inom organisationen. En del mallar finns även tillgängliga i ordbehandlingsprogram och via Migrationsverkets intranät, *Verksnätet*.

Mallarna kan vara texter för beslut men det kan också röra sig om andra dokument av betydelse för ärendehantering. Strukturen kring mallarna är uppbyggd utifrån sakområde, under rubriker som *anknytning*, *arbete*, *asyl*, *barn*, *kallelser*, *mottagning* och *återvändande*.

En malltext kan bestå av ett fullständigt beslut och texten klipps då i sin helhet in i det dokumenthanteringssystem där föredraganden skriver sitt beslut. Layout och disposition framgår av mallen.

I dessa fall, då det är fråga om mallar för ett fullständigt beslut, innehåller mallen också aktuell lagtext. En malltext kan emellertid även vara ett mindre textstycke om en viss fråga. Ett sådant mindre avsnitt kan då fogas in i ett beslut. Föredraganden kompletterar malltexterna med de olika ärendespecifika uppgifterna och med fritext som innehåller beslutsmotiveringen. Mallarna bearbetas också på så vis att textstycken som inte är relevanta i det enskilda ärendet tas bort.

I malltexterna finns ofta s.k. globaler, som automatiskt kopplar samman uppgifter i ärendet, bl.a. namn och adresser, med besluts-texten.²⁶ Texterna innehåller dessutom markeringar för var föredraganden ska föra in fritextavsnitten, liksom särskilt markerade anvisningar som endast är avsedda för beslutsskrivandet och som raderas från det färdiga beslutet. Anvisningarna kan exempelvis vara *bedöm om den sökande har gjort sin identitet och sin hemvist sannolik* eller *fastställ vilket eller vilka länder ansökan ska prövas mot*. Mallarna innehåller i många fall flera alternativa texter, med en markering om att den som skriver beslutet ska välja ett eller flera av dessa förslag.

Ansvar för mallarnas innehåll, både vad avser utformningen av dem och deras kvalitet, ligger hos chefen för respektive verksamhetsområde. Arbetet med förvaltningen av mallarna, däribland att se till att de är uppdaterade, är inte enhetligt organiserat vid Migrationsverket. Varje verksamhetsområde har sin organisation för mallarbetet. Huvudprincipen för de flesta verksamhetsområdena är dock att det inom området finns en referensgrupp eller motsvarande sammanslutning, som fortlöpande går igenom arbetsmetoder och rutiner inom verksamhetsområdet. Som ett led i det arbetet tar man även ställning till vilka texter man behöver i arbetet och hur dessa texter ska se ut.

Förslag till revideringar av befintliga mallar och utkast till nya mallar bereds vanligtvis inom respektive verksamhetsområde. I arbetet deltar, förutom referensgruppen från verksamhetsområdet, ofta andra experter inom verket. I merparten av fallen beslutar chefen för verksamhetsområdet i frågan om den föreslagna nya mallen, eller revideringen av en befintlig mall, ska godkännas.

Det pågår för närvarande (våren 2013) ett arbete vid Migrationsverket med att se över mallhanteringen, med syfte att förtydliga ansvaret för mallarna och hur arbetet med mallarna ska ordnas

²⁶ I malltexterna markeras globalerna särskilt och identitetsuppgifter kan exempelvis anges som: <<e_namn>>, <<f_namn>> och <<pnr>>.

inom respektive verksamhetsområde. Migrationsverkets enhet för intern kommunikation har en samordnande funktion för arbetet med mallarna. Medarbetare från denna enhet deltar ofta i beredningen av malltexter och lämnar synpunkter på exempelvis språk, disposition och enhetlighet.

3.6.3 Utbildning i beslutsskrivande

Utbildningsinsatser vid Migrationsverket sker centralt, inom ramen för verkets gemensamma utbildningsprogram *Migrationsprogrammet*. Programmet, som har funnits sedan 2004, har tagits fram för att säkerställa att all verkets personal har en gemensam kompetensgrund för sitt arbete och syftar därför till att kvalitetssäkra verksamheten. Samtliga medarbetare ska delta i undervisningen i Migrationsprogrammet.

Migrationsprogrammet innehåller kurser för alla Migrationsverkets verksamhetsområden och kursprogrammet är strukturerat utifrån dessa områden. Det förekommer dessutom att enstaka kurser eller utbildningsdagar hålls, vid sidan av det ordinarie utbildningsprogrammet. Det rör sig oftast om att det vid en enskild enhet har uppkommit ett behov av utbildning i en viss fråga och utbildningen anpassas då utifrån enhetens önskemål.

Det finns inte någon mer allmän utbildning i skrivfrågor vid Migrationsverket. Utbildningen i att skriva beslut är i stället uppdelad utifrån verksamhetsområdena asylprövning, besök, bosättning och medborgarskap samt mottagning. Det är inte obligatoriskt för föredragandena som skriver beslut att delta i utbildning i skrivfrågor. En hög arbetsbelastning medför periodvis att många medarbetare känner sig tvungna att bortprioritera skrivutbildningen på grund av tidsskäl. Det är dessutom endast tillsvidareanställda medarbetare som har rätt att gå kurserna. Många medarbetare anställs på olika, ofta långvariga, vikariat och är därmed uteslagna från kursverksamheten. Vid nyanställning deltar medarbetaren i en introduktionsutbildning, som dock inte innefattar något särskilt skrivmoment. Den nyanställda får genom en mer erfaren kollega en introduktion till hur man arbetar på enheten, däribland hur man tar fram beslut.

På de tre områdena asylprövning, besök, bosättning och medborgarskap samt mottagning har tidigare hållits kurser i att skriva beslut i de frågor som omfattas av verksamhetsområdet. Sedan

2009/2010 sker utbildningen på asylområdet som en interaktiv s.k. EAC-utbildning (European Asylum Curriculum). EAC är ett utbildningsprogram som syftar till att höja kompetensen bland tjänstemän som arbetar inom asylprocessen i Europa. Programmet har tagits fram inom ramen för GDISC-nätverket, som är ett samarbete mellan migrationsmyndigheternas generaldirektörer i Europa.

Utbildningen inom EAC är både webbaserad och lärarledd. Kursen berör endast kortfattat skrivfrågor. Detta sker i momentet *drafting and decision-making*. När EAC infördes blev skrivutbildningen för asylhandläggare därför mindre omfattande än tidigare. Under 2013 kommer en ny introduktionsutbildning för asylhandläggare att introduceras. Utbildningen innehåller två utbildningstillfällen i beslutsskrivning och ett i klarspråk (*Att skriva begripliga beslut*). Ett av utbildningens syften är att undervisa asylhandläggarna i hur de ska skriva beslut så att de är anpassade till mottagaren.

Skrivkurser finns, som nämnts, även på verksamhetsområdena besök, bosättning och medborgarskap samt mottagning. Migrationsverket anordnar dessutom en kurs i att skriva beslut i fråga om statsbidrag.

Språkkurserna på områdena besök, bosättning och medborgarskap samt mottagning består regelmässigt i två hela utbildningsdagar. Det övergripande syftet med kurserna är att väcka intresset för skrivfrågor och att få deltagarna att "tänka i språkliga termer". Kursledarna poängterar att skrivandet ska ses som ett medel för att förmedla ett budskap.

Kurserna innehåller oftast följande huvudsakliga moment:

- En historisk tillbakablick (Hur har vi i Sverige sett på språket?).
- Förvaltningslagens bestämmelser om hur man ska skriva beslut.
- Varför ska man skriva beslut på ett visst sätt?
- Vem/vilka skriver Migrationsverket sina beslut för?
- Vad ska ett beslut innehålla (fokus läggs på hur motiveringen bäst förmedlas)?
- Skrivövningar (deltagarna får i grupper om fyra personer skriva ett beslut utifrån en beslutsmall).
- Vissa rättsliga aspekter (bl.a. bevisprövning och utrednings-skyldighet).

Vid kurserna får deltagarna information om vilka externa och interna skrivhjälpmedel som finns. Som externa hjälpmedel framhålls Språkrådets publikation *Svenska skrivregler*, Regeringskansliets *Myndigheternas skrivregler* och *Svenska Akademiens ordlista*. Tillgängliga interna skrivhjälpmedel är Migrationsverkets skrivhandledning och en frågelåda för språk på verkets intranät (se avsnitt 3.7).

När Migrationsprogrammet togs fram lämnade dåvarande generaldirektören och dåvarande rättschefen instruktioner att Migrationsverkets beslut skulle skrivas med s.k. vävda skäl. Utbildningarna i skrivfrågor utgår från dessa instruktioner. Vid kurserna poängteras dessutom att besluten ska skrivas för den enskilde och det framhålls att sökanden är den huvudsaklige mottagaren av beslutet.

Kursdeltagarna får dessutom en del konkreta skrivråd och uppmånas bl.a. så här:

- Använd du-tilltal.
- Använd inte onödigt krångliga ord eller begrepp.
- Skriv med sökanden i åtanke.
- Diskutera skrivfrågor med kollegor och var ödmjuk i besluts-skrivandet.
- Läs texten mer än en gång.
- ”Skriv det du tänker”, dvs. håll inte detaljerna i resonemanget för dig själv utan låt dessa framgå av texten.
- ”Bena ut” rättsfrågan så det blir tydligt vad Migrationsverket har prövat i beslutet.
- Hör av dig till språkvårdaren om du har några frågor.

Vid Migrationsverket pågår arbete med att förändra och förbättra utbildningsmöjligheterna vid verket. Ett led i detta arbete för att höja kompetensen bland medarbetarna är att det finns planer på att inrätta en Migrationsakademi. Genom Migrationsakademin ska anställda kunna bli certifierade inom sitt verksamhetsområde.

3.7 Språkvårdsarbete vid Migrationsverket

I slutet på 1990-talet inleddes ett intensivt språkvårdsarbete vid Migrationsverket. Ett språkvårdsprojekt pågick mellan åren 1998 och 2000 och utmynnade i en särskild organisation vid verket, för det fortsatta arbetet med språkfrågor. Initiativet till språkvårdsarbetet kom främst från Migrationsverkets informationsavdelning, som sett ett behov av ökad kvalitet i språkhanteringen vid verket.

Det tvååriga projektet involverade deltagare från olika delar av verksamheten. Målen med projektet var att en person som vänder sig till Migrationsverket utan svårigheter ska förstå sitt beslut eller svaret på en fråga han eller hon ställt och därefter veta vad och hur han eller hon ska göra. Vidare ska en person som ringer eller skriver till Migrationsverket tycka att han eller hon möts av ett enkelt och klart språkbruk som är anpassat till mottagaren. Dessutom var målet att Migrationsverkets personal ska förstå den skrivna och muntliga informationen vid verket, att de ska förstå dokumentationen som beskriver planering, uppföljning och utveckling av verksamheten, att de vet hur de ska uttrycka sig i tal och skrift samt att de vet var och hur de kan få hjälp med språkbehandlingen.

Språkvårdsprojektet bedrevs i två etapper. I den första etappen gjordes en inventering och analys av olika typer av skrivande inom myndigheten, både internt och externt. En språkkonsult anlätades för att analysera skrivandet vid Migrationsverket, med ambitionen att de största bristerna skulle kunna identifieras och att riktlinjer för det fortsatta språkvårdsarbetet skulle kunna dras upp. Språkkonsulten hade också i uppdrag att ta fram ett arbetsmaterial för språkfrågor och att föreslå förbättringar i skrivfrågor vid verket.

Projektet visade att de största bristerna i beslutstexterna fanns i beslut som rörde tillstånds-, asyl- och medborgarskapsärenden. Bland bristerna uppmärksammades särskilt tilltalet i besluten och att det fanns svåra juridiska formuleringar, passiva verbformer och substantiveringar. Dessutom visade analysen av beslut från verket att det i besluten fanns brister i den logiska uppställningen, vilket gjorde texterna svåra att förstå.

I den andra fasen av språkvårdsprojektet låg fokus på att bygga upp en permanent organisation för språkvården. Projektgruppen arbetade även med utbildningar och med att skapa acceptans bland medarbetarna för nya sätt att skriva. Dessutom tog gruppen fram olika verktyg som stöd i skrivarbetet – handböcker, beslutsmallar och en frågelåda på intranätet. Språkliga riktlinjer sammanställdes i

en skrivhandledning, som fastställdes av verksledningen. I handledningen slogs bl.a. fast att Migrationsverkets beslut ska ha en struktur som är logisk ur läsarens perspektiv och att texter som vänder sig till enskilda ska ha ett direkt tilltal. Endast beslut som vänder sig till flera sökande ska enligt riktlinjerna skrivas i tredje person.

Den permanenta organisationen som byggdes upp bestod bl.a. i en heltidsanställd språkkonsult och ett nätverk av närmare femtio lokala språkvårdsansvariga över hela organisationen.

I särskild fokus bland de olika skrivverktyg som projektgruppen arbetade fram var de olika beslutsmallarna. Den anlitate språkkonsulten konstaterade att malltexterna var svåra, byråkratiska och i många fall föråldrade. Det fanns dessutom flera olika mallar för samma slags beslut. Fem olika mallgrupper tillsattes, med uppgift att granska och förbättra mallarna. I mallgrupperna ingick de lokala språkvårdarna och de såg över de mallar som hörde till den egna verksamheten. Arbetet resulterade i nya, uppdaterade mallar, och det bildades en permanent mallgrupp för att utveckla och förvalta de gemensamma mallarna.

Projektet avslutades, som nämnts, 2000 och ett år senare utvärderades resultatet. Det visade sig att det varit trögt att få genomslag för språkvårdsarbetet i verksamheten. Många medarbetare var visserligen positiva till att skriva enklare och mer begripligt, men det fanns också en ovilja att ändra tidigare skrivsätt. Särskilt stor uppmärksamhet bland medarbetare väckte uppmaningen att använda du-tilltal. De mallar för beslutstexter som användes inom respektive verksamhetsgren anpassades dock efter de språkliga rekommendationerna och utgick från ett du-tilltal.

Under 2003 ledde omorganisationer vid Migrationsverket till att tjänsten som språkkonsult upphörde. Neddragningar och en förändrad regionindelning medförde senare att även de regionala språkvårdarna försvann. En ny version av Migrationsverkets skrivhandledning togs fram i slutet av 2004 och ungefär samtidigt utformades en utbildning i hur man skriver beslut.²⁷ Skrivhandledningen *Så skriver vi på Migrationsverket – en skrivhandledning* innehåller ett avsnitt om hur man ska ställa upp och utforma både interna och externa dokument. Sedan tjänsten som språkkonsult upphört flyttades ansvaret för språksidorna på Migrationsverkets intranät till enheten för intern kommunikation. Bevakningen av de

²⁷ Migrationsverkets språkvårdsarbete under åren 1998–2006 behandlas i *Klarspråk lönar sig – Klarspråksarbete i kommuner, landsting och statliga myndigheter*, Ds 2006:10 s. 41–44.

språkliga aspekterna i mallarna hanterades av verkets samordnare för mallar och blanketter.

Sedan våren 2012 finns återigen en språkvårdare anställd vid Migrationsverket. Språkvårdsarbetet har därigenom fått förnyad aktualitet. På verkets intranät finns ett antal klarspråkssidor, som bl.a. innehåller en frågelåda med svar om allmänna språkfrågor och frågor som är specifika för Migrationsverket. Det finns dessutom en länksamling för språkfrågor och information om vad klarspråk är. Språkvårdaren använder även intranätet för att nå ut med olika tips och goda råd i språkfrågor.

Vid Migrationsverket arbetar man för närvarande dessutom med att ta fram en ny skrivhandledning och språkvårdaren gör en inventering av hur man skriver vid Migrationsverket och var det finns behov av språkvårdsinsatser. Sedan tidigare har det vid verket funnits en språknämnd, vars verksamhet under flera år varit i stort sett vilande. Nämnden har under 2012 återupptagit sitt arbete. Vid Migrationsverket finns även sedan tidigare ett språknätverk, med medlemmar från olika verksamhetsgrenar inom organisationen. Nätverket är främst ett forum för diskussioner av olika språkfrågor. Vid behov kan språknätverket aktualisera frågor vid språknämnden, som lämnar rekommendationer.

4 Migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut

4.1 Sammanfattning

Utformningen av domar och beslut från de allmänna förvaltningsdomstolarna regleras inte i någon större utsträckning i lag. De relevanta bestämmelser som finns är främst placerade i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Men även språklagen (2009:600) innehåller föreskrifter av betydelse för domstolarnas domar och beslut.

Arbetet med utformningen av domar och beslut har under den senaste femårsperioden intensifierats vid landets domstolar. En viktig startpunkt för arbetet var Förtroendeutredningens betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag* (SOU 2008:106), som lämnades hösten 2008. Utredningen hade regeringens uppdrag att kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar och lämnade förslag till hur denna kommunikation kan förbättras. Förslagen omfattade områdena bemötande av parter och bevispersoner, utformning av domar och beslut samt domstolarnas kontakter med medierna. För att åstadkomma ett framgångsrikt arbete med att utveckla utformningen av domar och beslut föreslog Förtroendeutredningen att Sveriges Domstolar skulle ta fram enhetliga och långsiktiga strategier för sitt arbete med dessa frågor. Det närmare innehållet skulle bestämmas av domstolarna tillsammans.

Sveriges Domstolar har under 2010 antagit en strategi för utformning av domar och beslut och en handlingsplan för genomförandet av strategin. I Domstolsverkets regi bedrivs fortlöpande arbete med att genomföra strategin och merparten av landets dom-

stolar arbetar i dag aktivt med domskrivningsfrågor. Enligt handlingsplanen ska Sveriges Domstolar bedriva systematiskt arbete med domskrivningsfrågor och samtliga domstolar ska senast vid utgången av 2014 till Domstolsverket redovisa sitt arbete på området.

De tre migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen arbetar alla med domskrivningsfrågor. Domstolarna har undersökt avgöranden från den egna domstolen, tagit in synpunkter från olika kategorier av mottagare av domar och beslut samt anordnat utbildningsinsatser för de medarbetare som skriver avgörandena. Kompetensutveckling är av stor betydelse för ett framgångsrikt arbete med att utveckla domskrivningen vid domstolarna. Domstolsakademin har det övergripande ansvaret för kompetensutveckling inom Sveriges Domstolar och anordnar utbildningar i domskrivning för ordinarie domare, fiskaler och föredragande.

4.2 Inledning

Domar och beslut från en domstol ska vara utformade så att den som läser ett avgörande förstår dess innebörd. Vi har fått i uppdrag att, mot bakgrund av våra överväganden när det gäller hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas, ta ställning till om det finns anledning att utöver det arbete som redan inletts vidareutveckla utformningen av migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut. Utredningen ska i denna del presenteras på ett sådant sätt att resultaten kan ligga till grund för Sveriges Domstolars fortsatta arbete med dessa frågor.

Ett viktigt moment i vårt arbete med att ta ställning till i vilken utsträckning det krävs ytterligare åtgärder kring utformningen av domar och beslut på migrationsområdet är att klarlägga vilka bestämmelser som är relevanta för hur avgörandena utformas och vilket arbete som bedrivits och framöver planeras på området.

I avsnitt 4.3 behandlar vi rättsreglerna som har betydelse för utformningen av migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut. Vi redovisar också något om hur dessa bestämmelser tillämpas.

Hösten 2008 lämnade Förtroendeutredningen sitt betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag* (SOU 2008:106). Utredningen har inneburit ett viktigt startskott för Sveriges Domstolars arbete med domskrivningsfrågor. I avsnitt 4.4 redogör vi för huvuddragen i Förtroendeutredningen, med särskilt

fokus på utredningens överväganden i fråga om utformningen av domstolars domar och beslut.

Som en följd av Förtroendeutredningens arbete har Sveriges Domstolar således inlett ett aktivt arbete med domskrivningsfrågor. Sveriges Domstolar har bl.a. formulerat en strategi för utformning av domar och beslut och en handlingsplan för att genomföra denna strategi. Vi redogör närmare för dessa dokument och genomförandet av strategin och handlingsplanen i avsnitt 4.5.

Vid de tre migrationsdomstolarna, liksom vid Migrationsöverdomstolen, bedrivs arbete med domskrivningsfrågor. Vi uppehåller oss kring detta arbete i avsnitt 4.6.

Ett viktigt moment i att åstadkomma förbättringar i utformningen av domar och beslut är att de domstolsmedarbetare som arbetar fram sådana avgöranden har tillräcklig kompetens för uppgiften. Frågan om utbildning i domskrivning för ordinarie domare, fiskaler och föredragande behandlas i avsnitt 4.7.

4.3 Rättsregler för utformningen av domarna och besluten

Regelverket för utformningen av domar och beslut på migrationsområdet är inte särskilt omfattande. Det finns dock ett fåtal bestämmelser som styr hur domar och beslut från domstolarna ska utformas.

Språkanvändningen i offentlig verksamhet regleras i språklagen. Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet ska vara svenska. I språklagen slås fast (se 11 §) att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Detta krav gäller således även för domstolarna. Myndigheter har dessutom (se 12 § språklagen) ett särskilt ansvar för att svensk terminologi inom deras olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas.

För de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet finns vidare viktiga bestämmelser i förvaltningsprocesslagen, förordningen om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna (protokollföringsförordningen) och förvaltningslagen (1986:223).

Av 30 § förvaltningsprocesslagen framgår att rättens avgörande ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt har förekommit i målet. Lagen slår vidare fast att de skäl som har bestämt utgången ska framgå av beslutet. Formellt sett gäller bestäm-

melsen endast beslut som innebär slutliga avgöranden av mål. Bestämmelsen tillämpas dock även analogivis för beslut som framstår som jämförbara med slutliga beslut, t.ex. interimistiska beslut. Kravet att ett beslut ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i målet är grundläggande vid utformningen av domstolarnas domar och beslut. Ett allmänt riktmärke för domstolarna är därför att avgörandena ska vara skrivna så att det på ett så lättfattligt och ändamålsenligt sätt som möjligt står klart för en läsare vad det är för frågor som har prövats och varför frågorna har bedömts på det sätt som gjorts.¹

Beslut, varigenom rätten avgör målet, ska tillställas part genom en handling som fullständigt återger beslutet. Ett beslut som kan överklagas ska dessutom innehålla en upplysning om hur den som vill överklaga beslutet ska gå till väga. Om det krävs särskilt tillstånd för en prövning i högre rätt, ska beslutet innehålla uppgift om det och om på vilka grunder ett sådant tillstånd meddelas (se 31 § förvaltningsprocesslagen).

Enligt protokollföringsförordningen ska rättens avgörande av saken betecknas dom (se 30 § i förordningen) och i en dom eller ett annat beslut som sätts upp särskilt ska, utöver det som anges i 30 och 31 §§ förvaltningsprocesslagen, anges följande uppgifter (se 32 § första stycket protokollföringsförordningen):

1. domstolen samt tid och plats för meddelande av domen eller beslutet
2. parterna samt deras ombud eller biträden
3. kort beteckning av saken
4. parternas yrkanden och invändningar.

En dom eller ett annat beslut ska dessutom (se 32 § andra stycket protokollföringsförordningen) i den mån det krävs innehålla en redogörelse för den dom eller det beslut som har överklagats eller underställts. Domar och andra beslut som har satts upp särskilt eller som har tecknats på en handling i akten ska undertecknas av den eller de lagfarna ledamöterna som har deltagit i avgörandet (se 34 § andra stycket protokollföringsförordningen).

I förvaltningslagen regleras myndigheternas s.k. serviceskyldighet (se 4 §). Frågan om motivering av domar och beslut bör ses mot bakgrund av denna serviceskyldighet. Föreskriften om skyldig-

¹ Se B. Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen* (1 augusti 2011, Zetee), kommentaren till 30 §.

heten för en myndighet att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhet bör därför vara vägledande för en domstol när skälen för en dom utformas.

Bestämmelserna om hur domar och beslut från de allmänna förvaltningsdomstolarna bör utformas är således inte särskilt omfattande och i många mål uppkommer frågan om domen bör kompletteras med ytterligare uppgifter, utöver de som ska framgå enligt gällande rätt. Exempelvis ställs ibland frågan om en dom alltid ska innehålla en redogörelse för skäl och omständigheter som en part har anfört till stöd för sina yrkanden eller invändningar. Det finns inte något entydigt svar på denna och liknande frågor utan har överlåtits åt domstolarna att själva i varje enskilt mål bedöma hur utförlig redogörelsen för sakförhållandena ska vara. Ofta skiljer man vid utformningen av en dom eller ett beslut mellan sakframställningen och själva beslutsmotiveringen. Sakframställningen syftar till att ge den bakgrundsinformation om saken som behövs men har inte egentligen något självständigt värde i en dom eller ett beslut. I domen eller beslutet ska i sakframställningen endast anges sådant som är relevant för redovisningen av domstolens skäl för utgången i målet. I den mån annan information behövs för föredragningen av målet inför avgörandet, bör sådan information i stället lämnas i en föredragningspromemoria.²

I tidigare lagstiftningsarbete har framhållits att ett beslut ska motiveras så att parten förstår hur man har resonerat. I detta krav ligger att intetsägende allmänna fraser bör undvikas och att det är otillfredsställande med motiveringar som ”med hänsyn till omständigheterna i ärendet” eller ”på grund av vad i ärendet förekommit”.³

Särskilt viktigt på migrationsområdet, där enskilda parter vid domstolarna sällan behärskar svenska språket, är slutligen bestämmelsen i 50 § förvaltningsprocesslagen om anlitande av tolk. Allmänna bestämmelser om anlitande av tolk finns dessutom i 8 § förvaltningslagen. Om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska språket, ska rätten vid behov anlita tolk. Bestämmelserna om tolk är tillämpliga även på översättning av handlingar och avser såväl översättning av inkommande handlingar som översättning av handlingar som en myndighet själv har upprättat.⁴

² Se B. Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen* (1 augusti 2011, Zeteo), kommentaren till 30 §.

³ Se Besvärssakkunnigas uttalande i SOU 1964:27 s. 449.

⁴ Se prop. 1985/86:80 s. 27.

4.4 Förtroendeutredningen

4.4.1 En utredning om förtroende och kvalitet i domstolarna

Regeringen beslutade i juni 2007 att tillkalla en särskild utredare för att kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar. Bakgrunden till uppdraget var konstaterandet att det sätt som domstolarna kommunicerar med medborgarna på har stor betydelse för allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Domstolarnas bemötande av personer, utformningen av domar och beslut samt domstolarnas kontakter med medierna bedömdes ha särskilt stor betydelse för förtroendet för rättsväsendet.

Den särskilde utredaren gavs därför i uppdrag att kartlägga kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna. Mot bakgrund av kartläggningen skulle utredaren överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kunde utvecklas vidare. Kartläggningen och övervägandena skulle enligt uppdraget redovisas på ett sådant sätt att de kunde ligga till grund för domstolarnas fortsatta arbete med dessa frågor.

Till särskild utredare förordnades f.d. lagmannen Sigurd Heuman. Utredningen, som antog namnet Förtroendeutredningen, lämnade i november 2008 sitt betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*, SOU 2008:106. Som experter i utredningen medverkade bl.a. företrädare för olika delar av rättsväsendet, företrädare för Advokatsamfundet, en språkexpert och personer med sakkunskap inom områdena psykologi respektive journalistik och kommunikation.

4.4.2 Utredningen i huvuddrag

För att närmare undersöka vilket förtroende allmänheten och vissa av de personkategorier som uppträder i domstolarna har för verksamheten i domstolarna lät utredningen genomföra flera enkätundersökningar. Statistiska centralbyrån (SCB) gavs i uppdrag att utföra en enkätundersökning med allmänheten om förtroendet för domstolarna och om allmänhetens kunskap på vissa grundläggande områden om domstolarnas roll och uppgift i samhället. SCB genomförde också en enkätundersökning med ett antal personer med erfarenhet av att uppträda i domstol. Undersökningen innehöll dels de frågor som ställdes i den allmänna enkätundersökningen, dels frågor om bemötande av parter och bevispersoner.

En ytterligare enkätundersökning riktade sig till advokater, åklagare, domare och nämndemän. De tillfrågade personerna fick besvara frågor om förtroende och bemötande.

Inom utredningen granskades också femtio domar och man bedömde domarnas kvalitet när det gällde läsbarhet och juridisk argumentation. Utredningen lät vidare genomföra en läsförståelseundersökning respektive en ordförståelseundersökning av domar. Dessutom anlätades utredningens språkexpert Barbro Ehrenberg-Sundin för att göra en läsbarhetsanalys av domar. Hon utformade också ett instrument för att undersöka domar när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation. Förtroendeutredningens undersökningar av utformningen av domar och beslut behandlas närmare i avsnitt 4.4.3.

Utredningens kartläggning av kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna visade att det finns ett antal faktorer som har särskilt stor betydelse för allmänhetens förtroende för domstolarna. Faktorerna sammanfattades så här:

- domstolarnas och domstolspersonalens tillgänglighet för parter och bevispersoner
- domstolarnas bemötande av parter och bevispersoner
- domstolarnas handläggningstider
- transparensen i domstolarnas beslutsprocesser
- utformningen av domar och beslut
- den bild som medierna förmedlar av domstolarnas verksamhet
- allmänhetens kunskap om domstolarnas verksamhet
- domarnas uppträdande.

En viktig utgångspunkt för Förtroendeutredningens överväganden och förslag till det fortsatta arbetet med kvalitetsfrågor inom Sveriges Domstolar var att grunden för ett framgångsrikt arbete med att förbättra kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna ligger i att domstolarna själva kontinuerligt arbetar med frågorna. Vikten av att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i alla domstolar framhölls därför och domstolschefernas centrala roll i arbetet poängterades.

Domstolarna måste enligt utredningen således prioritera arbetet med kvalitetsfrågor, på ett sätt som tidigare i stort sett inte skett.

En viktig roll i detta arbete bör enligt Förtroendeutredningens överväganden spelas av Domstolsverket. Verket bör ha en aktiv roll som ett metod- och resurstöd åt domstolarna i deras kvalitetsarbete.

För att förbättra kommunikationen mellan domstolarna och allmänheten på de tre områden som utredningen särskilt tog sikte på – bemötande av parter och bevispersoner, utformning av domar och beslut samt domstolarnas kontakter med medierna – föreslog Förtroendeutredningen att Sveriges Domstolar skulle ta fram enhetliga och långsiktiga strategier för sitt arbete. Domstolsverket borde enligt utredningen ha en övergripande roll vid arbetet att ta fram strategierna men strategiernas innehåll skulle bestämmas av domstolarna tillsammans.

Även om Förtroendeutredningen således inte slog fast innehållet i strategierna i någon detalj, lämnade utredningen sin syn på vilka utgångspunkter som borde vara vägledande när strategierna skulle tas fram och vilka hörnstenar strategierna skulle vila på. För vårt arbete med utformningen av beslut och domar på migrationsområdet är det givetvis främst de frågor som berör just utformningen av domar och beslut som är av störst intresse. Vi berör detta i avsnitt 4.4.3. I det följande redogör vi i korthet för Förtroendeutredningens överväganden på de två andra områdena – bemötande av parter och bevispersoner respektive kontakter med medierna.

Den strategi som utredningen föreslog att Sveriges Domstolar skulle ta fram för att förbättra domstolarnas bemötande av parter och bevispersoner bör vila på sju olika hörnstenar. Förtroendeutredningen beskrev dem så här:

- Det ska finnas konkreta riktlinjer för vad parter och bevispersoner har anledning att förvänta sig och vilka krav som kan ställas på domstolspersonalen när det gäller personbemötandet.⁵
- Alla domstolar ska ha samma tillgänglighet när det gäller telefon- och öppettider och kontakter per e-post.
- Informationen till parter och bevispersoner om hur det går till i domstol och vad som förväntas av dem ska bli bättre och mer tillgänglig.

⁵ Begreppet personbemötande rör frågan hur en organisations medarbetare uppträder i direkta kontakter med de personer som kommer i kontakt med organisationen, dvs. i det här fallet hur domstolspersonal agerar vid sina kontakter med personer som vänder sig till domstolen.

- Bemötandet vid inställelse i domstol ska bli bättre och i de större domstolarna ska det finnas särskilda servicevärdar.
- All domstolspersonal ska utbildas i bemötandefrågor.
- Parters och bevispersoners uppfattning om och förväntningar på domstolarnas bemötande ska återkommande undersökas.
- Det ska finnas en bemötandeombudsman vid Domstolsverket.

För att förbättra domstolarnas kontakter med medierna föreslog Förtroendeutredningen en kraftfull satsning på särskilt viktiga aktörer och funktioner. Bland annat slog utredningen fast att mediekontakterna med anledning av ett mål eller ärende i första hand bör skötas av den domare som ansvarar för målet eller ärendet. Vidare bör särskilda mediedomare finnas på sådana domstolar som har behov av det. Mediedomaren ska ha till uppgift att på olika sätt underlätta domstolens kontakter med medierna. Domstolsverket ska ha det övergripande ansvaret för att utbilda domare i mediefrågor. Vid Domstolsverket ska finnas en presstjänst som ska fungera som startpunkt för journalister och andra som har frågor om verksamheten i domstolarna. En nyhetsredaktion hos Domstolsverket ska vidare internt och externt bevaka informationsflödet som rör domstolarna. Målet för Sveriges Domstolars arbete med att förbättra kontakterna med medierna bör vara att den information som når medborgarna genom medierna är så korrekt och allsidig som möjligt. Domarkåren måste ha ett betydligt mer aktivt förhållningssätt till medierna än vad som är fallet i dag och informationen från domstolarna måste bli mer lättillgänglig för medierna.

Som ett led i det mer aktiva förhållningssättet nämner Förtroendeutredningen att domare måste vara beredda att t.ex. publicera pressmeddelanden och hålla presskonferenser. Dessutom bör domare ställa upp och informera om domstolsverksamhet och delta i intervjuer.

4.4.3 Förtroendeutredningens överväganden i frågan om utformning av domstolars domar och beslut

Som nämnts i föregående avsnitt genomförde Förtroendeutredningen ett antal undersökningar av begripligheten i domar.⁶ Ett av målen med undersökningarna var att konstruera ett klarspråkstest särskilt anpassat för domar. Som underlag för att konstruera ett sådant test togs några rapporter fram. Den första rapporten, *Svåra ord i domar – Förstår vanliga människor innebörden av juridiska domar?*, rör ordförståelse.⁷ Ett antal svåra ord och fraser från autentiska domar valdes ut och i studien undersöktes om personer utan juridisk utbildning kunde förstå orden och fraserna. Resultaten visade att de tillfrågade personerna förstod ungefär hälften av orden och fraserna.

En undersökning inriktades på förståelsen av domar. Rapporten heter *Förståelsen av domar – En intervjuundersökning av advokaters syn på klienternas förståelse av domtexter*.⁸ Fem erfarna advokater medverkade i semistrukturerade intervjuer, i syfte att ta reda på hur advokaternas klienter begriper och reagerar på domtexternas innehåll, struktur och språk. Utredningsresultaten visade att det främst är de klienter som är missnöjda med utgången i målet som diskuterar domar med advokaterna. Av störst intresse för klienterna angavs domslutet och de egentliga domskälen vara. Klienterna visade sig främst uppleva alltför kortfattade motiveringar i rättens bedömning som problematiska, men det framkom även att klienter kan ha svårt att förstå vilka delar av domarna som är av störst intresse för dem och var dessa delar finns.

Inom Förtroendeutredningen genomförde utredningens jurister en undersökning av ett antal domars kvalitet när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation. Utredningen tog fram ett antal kriterier för bedömningen av domars kvalitet när det gäller dessa aspekter och undersökte femtio domar från ett antal allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Domarna var från både underrätter och överrätter. Syftet med undersökningen var främst att testa om det fungerar att med hjälp av kriterielistan som tagits fram genomföra en systematisk analys av begripligheten i domar. Förtroendeutredningens slutsats var att både metoden och kriterie-

⁶ Förtroendeutredningens språkrapporter återfinns i bilagedel B till betänkandet *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag* (SOU 2008:106).

⁷ Undersökningen genomfördes i enkätform av fil.mag. i svenska språket Ulrika Ekman Öst.

⁸ Undersökningen genomfördes av fil.dr i nordiska språk Marie Sörlin.

listan väl lämpade sig för undersökningen och gav ett bra underlag för fortsatta diskussioner om läsbarhet och juridisk argumentation.

De femtio inhämtade domarna analyserades även av Förtroendeutredningens språkexpert Barbro Ehrenberg-Sundin. Hon redovisade sin analys i rapporten *En läsbarhetsanalys av domar – Vad är det som gör domar svåra att läsa? Hur avviker språket från normal sakprosa? Vad tycker juristerna själva?* Som underlag för analysen tjänade även utredningens juristers granskning av samma femtio domar. Barbro Ehrenberg-Sundins analys visade att de undersökta domarna innehöll problem på flera nivåer i texten, både när det gällde struktur och överskådlighet men även för den språkliga utformningen. Av analysen framgick bl.a. att de egentliga skälen i många domar var knapphändigt formulerade och att de inte framhävdes tillräckligt tydligt i domarna. Dessutom pekade analysen på att det viktiga i texten, nämligen domslutet och domskälen, behövde förtydligas så att det klart framgår vilket beslut domstolen har fattat och vilka skälen för beslutet är. Språket i de granskade domarna var i vissa fall enkelt och klart men i andra fall ålderdomligt, stelt och högtravande.

Med ledning av den kunskap Förtroendeutredningen hämtade i sina undersökningar tog utredningens språkexpert, som tidigare nämnts, fram ett klarspråkstest som var särskilt anpassat för att undersöka begripligheten i domar. Testet består av ett antal frågor med kommentarer, indelade i elva avdelningar. De olika avdelningarna omfattar mottagaranpassning, ton, viktigt innehåll, disposition, läsarhjälp, rubriksättning, styckeindelning och samband, meningar, ord och fraser, stavning och språkriktighet samt domens uppställning och yttre utformning. Domare ska själva kunna använda testet för att undersöka begripligheten i sina egna domar och därigenom ta reda på om, och i så fall i vilka avseenden, det finns problem med begripligheten i texterna.

Förtroendeutredningens arbete med frågan om hur domstolars domar och beslut bör utformas utmynnade, särskilt mot bakgrund av de rapporter och undersökningar vi nyss redogjort för, i slutsatsen att det domskrivningsideal som fanns när utredningen lämnade sitt betänkande behövde förändras. Utredningen såg ett behov av att domstolsjurister i större utsträckning än tidigare måste ta intryck av klarspraksarbetet. Domstolstexternas huvudsakliga syfte poängterades i betänkandet, nämligen att parter och andra ska kunna förstå texten och genomföra det som domstolen har bestämt. Förtroendeutredningen betonade dock att utvecklingen av dom-

skrivningen inte får innebära att den juridiska precisionen går förlorad. Det är endast domarna själva som kan avgöra var gränsen går för hur långt modernisering och förenkling av domstolsspråket kan drivas, innan det innebär minskad juridisk exakthet. Ett framgångsrikt arbete med att förbättra begripligheten och kvaliteten i domar och beslut måste därför bedrivas i domstolarna, med domarna som aktiva deltagare.

För detta arbete föreslog, som vi tidigare nämnt, Förtroendeutredningen att Sveriges Domstolar ska utforma en särskild strategi. Utredningen föreslog att strategin för utformningen av domar och beslut ska vila på följande hörnstenar:

- Sveriges Domstolar ska ha föreskrifter för formell och grafisk utformning av domar och beslut.
- Det ska finnas rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation.
- Alla domstolsjurister ska utbildas i frågor som rör utformningen av domar och beslut.
- Kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ska återkommande undersökas.

När det gäller utformningen av domar och beslut konstaterade Förtroendeutredningen att det för dessa frågor är viktigt att domstolsjurister sätter sig in i parternas situation och funderar över syftet med sina texter och hur texterna kommer att uppfattas och förstås av läsarna. Det närmare innehållet i strategin bör därför utformas av domstolarna tillsammans.

Den första hörnstenen – föreskrifter för formell och grafisk utformning av domar och beslut – syftar bl.a. till att åstadkomma ett rationellt utnyttjande av resurser och kan spara tid vid domskrivningen. Domstolarna bör därför komma överens om en gemensam yttre utformning av domar och beslut. En ytterligare fördel med en gemensam och tydlig yttre struktur är att det därigenom blir lättare för domstolens olika intressenter att förstå och hitta i avgörandena.

Strategins andra hörnsten – rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation – framhölls av Förtroendeutredningen som ett viktigt sätt att uppnå en verklig och mer genomgripande förändring i domskrivningsarbetet. Rekommendationerna bör tas fram av domarna själva och främst ta sikte på utformningen från språklig synpunkt.

Bland de områden som sådana rekommendationer skulle kunna behandla nämnde Förtroendeutredningen rubriksättning, placering av domslutet och förenkling av språket. Arbetet med att ta fram rekommendationerna innebär enligt utredningens mening att domare på djupet kommer att diskutera och fundera kring hur de utformar sina domar och beslut.

Utbildning i domskrivning framhölls som den tredje hörnstenen i strategin som Förtroendeutredningen förespråkade. Sådan utbildning fyller syftet att uppmärksamma domare på hur den traditionsbundna utformningen av domar och beslut uppfattas av personer som inte är juridiskt kunniga. En insikt i detta är nödvändig för att åstadkomma förbättringar i mottagaranpassningen av domar och beslut. Ett syfte med utbildningsinsatser är också att kursdeltagarna därigenom får möjlighet att reflektera över vad man bör tänka på när man skriver och hur man bör skriva för att tillgodose berättigade krav på läsbarhet och tydlig juridisk argumentation. Utbildning i domskrivning bör dessutom innehålla diskussioner om hur domstolarnas resurser vid domskrivningen kan utnyttjas rationellt. Enligt Förtroendeutredningens överväganden ska utbildningen däremot inte inbegripa frågan om rättsliga bedömningar är juridiskt riktiga i och för sig. Vi berör frågan om utbildning ytterligare i avsnitt 4.7.

Den fjärde hörnstenen i den strategi som Förtroendeutredningen föreslog tar sikte på att kvaliteten i domar och beslut när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation ska undersökas återkommande och systematiskt. Utgångspunkten för att åstadkomma förbättrad kvalitet av domar och beslut är således att arbetet med frågorna bör bedrivas kontinuerligt och inte vara ”punktinsatser” i projektform. Inom ramen för ett sådant kontinuerligt arbete bör således återkommande undersökningar av domar och beslut genomföras, för att förändringsarbetet därigenom ska kunna utvärderas och, vid behov, justeras.

4.5 Sveriges Domstolars arbete med domskrivningsfrågor

Med ledning av de överväganden som Förtroendeutredningen gjorde (se avsnitt 4.4.3) bedrivs inom Sveriges Domstolar ett aktivt arbete med domskrivningsfrågor. Sveriges Domstolar har tagit fram ett antal dokument som stöd för domstolarnas, och därigenom även

migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens, domskrivningsarbete. Dokumenten har tagits fram i syfte att tillgodose behovet vid domstolarna av att generellt höja kvaliteten när det gäller läsbarhet och juridisk argumentation i domar. Ett bakomliggande syfte är även att de resurser som läggs på skrivarbete vid domstolarna ska utnyttjas rationellt.

Det övergripande och vägledande dokumentet utgörs av en strategi för utformning av domar och beslut. Dessutom finns det en handlingsplan, med en beskrivning av aktiviteter som bör ingå i det systematiska arbetet med domskrivningsfrågor som varje domstol ska bedriva. Slutligen har Sveriges Domstolar utarbetat en handbok med råd och tips för domskrivning. Handboken *Råd och tips för domskrivning – planera, genomför, utvärdera och justera* innehåller konkreta beskrivningar av hur en domstol kan gå till väga för att undersöka domstolens avgöranden när det gäller språklig utformning och juridisk argumentation, men även för att undersöka om de resurser som används för att skriva domar utnyttjas rationellt. I handboken berörs även frågan om vilka metoder som är bäst vid sådana undersökningar och hur man praktiskt går till väga för att använda dessa metoder. Strategin och handlingsplanen beskrivs närmare i avsnitt 4.5.1 respektive 4.5.2.

För att genomföra strategin i praktiken vid landets domstolar bedrivs ett implementeringsarbete i Domstolsverkets regi. Vi berör detta arbete i avsnitt 4.5.3.

4.5.1 Strategin för utformning av domar och beslut

Sveriges Domstolars strategi för utformning av domar och beslut omfattar, som nyss nämnts, samtliga landets domstolar.⁹ Strategin har utformats av en grupp representanter från domstolarna. Dessa domstolsrepresentanter har nominerats av dåvarande arbetsgivargrupperna som bestod av Sveriges Domstolars samtliga domstolschefer. Strategin bygger på Förtroendeutredningens förslag i de delar domstolarna ställt sig bakom förslagen, men även på domstolarnas tidigare praktiska erfarenheter av att arbeta med domskrivningsfrågor.

Det bakomliggande syftet med strategin är att ange en gemensam viljeinriktning för hur man inom Sveriges Domstolar bör

⁹ Strategi för utformning av domar och beslut i Sveriges Domstolar, 2010-12-21, dnr. 783-2010.

utforma sina domar. I strategin slås fast att nyckeln till ett framgångsrikt arbete med domskrivning är att de medarbetare som skriver domar tar till sig klarspråksarbete och språkvetenskaplig forskning, undersöker hur människor uppfattar domar och diskuterar frågor som rör utformningen av domar.

Målsättningen med strategin är att de som läser en dom eller ett beslut ska förstå språket, hitta i texten och begripa domstolens resonemang. Dessutom är syftet att de resurser som domstolarna lägger på att utforma domar och beslut ska användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Strategin anger tre ledord för arbetet med domskrivningsfrågor: *klarspråk*, *dialog* och *rationalitet*. För att förbättra parternas möjligheter att förstå domstolarnas texter ska domstolarnas arbete med domskrivningsfrågor enligt strategin vägledas av klarspråksarbete och språkvetenskaplig forskning. Domstolarna ska bryta med den tidigare traditionen att domar och beslut formas av ålderdomliga förlagor när det gäller bl.a. språklig ton och uttryckssätt.

Ledordet dialog tar sikte på att domstolarna ska ta initiativ till och delta i diskussioner om hur domarna bör utformas. Domstolarna ska vara lyhörda för de synpunkter man vid sådana kontakter får på domstolstexterna.

Ett viktigt led i strategin handlar om att öka rationaliteten i hur domstolarnas resurser för domskrivning utnyttjas. För att effektivisera domskrivningen ska en gemensam grafisk profil användas, mallar för vanligt förekommande texter ska tas fram och utnyttjas och den tekniska utvecklingens möjligheter ska tas i anspråk.

Strategin drar vidare upp vissa riktlinjer för vad domstolarna ska fokusera på i sitt arbete med att utveckla domskrivningen. Det huvudsakliga syftet med domstolstexterna – att parterna ska kunna förstå dem – lyfts fram och domstolarna uppmanas i strategin att skriva enkelt och lättfattligt. Fackuttryck ska undvikas och domarna ska formuleras på ett sätt som är lätt att förstå. Vid domskrivningen ska det som är viktigast lyftas fram och kraften ska läggas på att redovisa bevisvärderingen och den rättsliga analysen i målet, liksom på att besvara parternas frågor. Strategin framhåller dessutom att domstolarna måste arbeta systematiskt med domskrivningsfrågor, så att utformningen av domar kontinuerligt förbättras och effektiviseras.

Den högsta chefen vid varje domstol, domstolschefen, är ytterst ansvarig för att det vid domstolen bedrivs ett systematiskt arbete med att förbättra domskrivningen. Ansvaret för att domstolarna får

det stöd som krävs för att de ska kunna bedriva ett bra arbete med dessa frågor har Domstolsverket. Strategin ska revideras 2014.

4.5.2 Handlingsplanen för genomförande av strategin för utformning av domar och beslut

Sveriges Domstolars handlingsplan har utformats av samma grupp domstolsrepresentanter som har tagit fram strategin (se förra avsnittet).¹⁰ Handlingsplanen innehåller en beskrivning av aktiviteter som under 2011–2014 ska ingå i det systematiska arbetet med domskrivningsfrågor inom Sveriges Domstolar. Dessutom innehåller den hållpunkter för när aktiviteterna ska genomföras och hur återrapportering ska ske. En ny handlingsplan ska ha tagits fram senast den 31 december 2014.

Handlingsplanen behandlar fyra områden: språkvetenskaplig forskning och andra undersökningar, kompetensutveckling, rekommendationer för hur domar och beslut bör utformas samt formell och grafisk utformning.

Handlingsplanen fokuserar således inledningsvis på att det finns ett behov av att närmare undersöka utformningen av domar och beslut, men att det också i övrigt behövs språkvetenskaplig forskning om utformningen av domar och beslut. För att arbetet med domskrivningsfrågor ska vara så framgångsrikt som möjligt ska varje domstol själv kontinuerligt följa upp kvaliteten i sina avgöranden. Domstolarna ska genomföra undersökningar av domarnas språkliga utformning, av den juridiska argumentationen i domarna och av om de resurser som läggs på att skriva domar utnyttjas rationellt.

Undersökningarna kan genomföras på flera olika sätt och handlingsplanen föreslår exempelvis intervju- och enkätundersökningar, fokusgrupper eller seminarier. Domstolarna kan också ta hjälp av språkvetare som granskar avgörandena. Efter det att sådana undersökningar har genomförts ska domstolarna analysera vilka åtgärder som krävs för att förbättra utformningen av domarna och genomföra åtgärderna. Samtliga landets domstolar ska senast vid utgången av 2014 till Domstolsverket redovisa den undersökning som man genomfört av domstolens avgöranden. Dessutom ska domstolarna

¹⁰ Handlingsplan för genomförande av Sveriges Domstolars strategi för utformning av domar och beslut, 2010-12-21, dnr. 783-2010.

redovisa vilka åtgärder undersökningarna har lett till, liksom när nästa undersökning ska genomföras.

Även i Domstolsverkets regi genomförs undersökningar av hur domstolarnas domar är utformade. Bland de åtgärder Domstolsverket ska genomföra enligt handlingsplanen kan nämnas återkommande uppdrag åt språkvetare att intervjua parter vid domstol, för att därigenom identifiera hinder mot begripligheten. Dessutom ska Domstolsverket ta initiativ till språkvetenskaplig forskning om utformningen av domar och beslut. En viktig uppgift för Domstolsverket är vidare att ge domstolarna det stöd, de verktyg och de resurser som krävs för deras undersökningar. Domstolsverket har bl.a. tagit fram ett s.k. startpaket för bemötande och domskrivning, med handböcker och informationsmaterial.

När det gäller frågan om kompetensutveckling slår handlingsplanen fast att de medarbetare inom Sveriges Domstolar som skriver domar och beslut senast under år 2014 ska ha genomgått någon form av kompetensutveckling i domskrivningsfrågor. Inom samma tid ska alla medarbetare ha fått ökade kunskaper om problemen som finns när det gäller att ta till sig information från domstolarna.

Som ett led i kompetensutvecklingen anger handlingsplanen dessutom att Domstolsverket och Domstolsakademin ska anordna utbildningar i domskrivning (se vidare i avsnitt 4.7 om utbildning i domskrivning).

Ett viktigt led i förändringsarbetet vid domstolarna är att domarna vid en domstol enas om rekommendationer när det gäller språklig utformning, juridisk argumentation och hur ett rationellt utnyttjande av resurser ska komma till uttryck i domskrivningen. Alla domstolar ska ta fram sådana rekommendationer och dessutom kontinuerligt arbeta med att ta fram och revidera mallar. Vid arbetet med rekommendationer och mallar för domar och beslut ska domstolarna som underlag använda den kunskap man fått vid de undersökningar som tidigare beskrivits. Även rekommendationerna för hur domar och beslut ska utformas, liksom de mallar som tagits fram, ska redovisas till Domstolsverket senast den 31 december 2014.

Handlingsplanen framhåller en gemensam yttre utformning av domar och beslut som ett exempel på ett rationellt utnyttjande av resurser som sparar tid vid domskrivningen. Domstolsverket ansvarar för att det finns en gemensam grafisk profil och att den finns tillgänglig för domstolarna. Samtliga medarbetare vid domstolarna ska använda den gemensamma grafiska profilen.

4.5.3 Närmare om arbetet med att genomföra strategin och handlingsplanen vid landets domstolar

Sveriges Domstolar

Strategin och handlingsplanen bygger på att det i varje domstol ska bedrivas ett systematiskt och långsiktigt arbete med domskrivningsfrågor enligt en vedertagen modell för utvecklingsarbete, närmare bestämt det s.k. kvalitetshjulet (PDCA).¹¹ En annan utgångspunkt är att Domstolsverket på olika sätt ska driva, samordna och stötta domstolarnas arbete med dessa frågor. För tiden fram till utgången av 2014 ska domstolarna genomföra ett antal aktiviteter enligt handlingsplanen. Dessa aktiviteter har vi beskrivit i avsnitt 4.5.2.

För att det ska vara möjligt att genomföra aktiviteterna på ett systematiskt sätt krävs en plan för genomförandet där det tydligt framgår när aktiviteterna ska genomföras och hur de kuggar i varandra. Handboken *Råd och tips för domskrivning – planera, genomför, utvärdera och justera*, som vi berört inledningsvis i avsnitt 4.5, är framtagen av Domstolsverket för att stötta domstolarna i detta arbete.

Som ytterligare stöd i genomförandet har Domstolsverket under 2012 anordnat seminarier om hur domstolarna i praktiken kan göra för att arbeta systematiskt med bl.a. domskrivningsfrågor enligt kvalitetshjulet. Seminarierna har varit baserade på bl.a. den nyssnämnda handboken. Sammanlagt har 6 seminarier hållits och 46 domstolar har deltagit. Seminarierna har avslutats med att varje domstol som deltagit har tagit fram en plan för hur och när aktiviteterna enligt handlingsplanen ska genomföras vid den egna domstolen.

Domstolsverket har, som ett stöd i de undersökningar som domstolarna enligt handlingsplanen ska genomföra, hållit ett antal seminarier med inriktning på intervjuteknik. Totalt har Domstolsverket anordnat 9 seminarier i intervjuteknik och 25 domstolar har medverkat.

Olika domstolars arbete med att genomföra aktiviteterna i handlingsplanen finns samlade i en s.k. erfarenhetsbank, som innehåller exempel på hur domstolarna gått till väga med domskrivningsarbetet. Erfarenhetsbanken finns på Sveriges Domstolars intranät.

På området språkvetenskaplig forskning, som nämns som ett av delområdena i handlingsplanen, har under senare delen av 2011 och våren 2012 genomförts en jämförande studie av domskrivning vid

¹¹ Vi återkommer till denna modell i avsnitt 7.6.5.

förvaltningsrätt och tingsrätt. Undersökningen har genomförts av en arbetsgrupp inom Sveriges Domstolar och fokuserar på frågan hur arbetsprocessen med att ta fram domtexter ser ut i förvaltningsrätt och tingsrätt. Arbetsgruppen har uppdragit åt språkvetaren Ann Blückert, fil.dr i nordiska språk, att genomföra en studie av ett hundratal domar och dessutom intervjua domskribenter vid tio olika domstolar.¹²

Intervjuerna och textanalysen visar både skillnader och likheter mellan domskrivningsprocessen vid de båda domstolsslagen. En företeelse som förekommer i såväl förvaltningsrätterna som tingsrätterna är exempelvis att föredragande och notarier som skriver domsförslag till domare lägger ned mycket tid och arbete på att anpassa förslagen till den domare som de skriver för. Detta är resurskrävande och om det i stället fanns gemensamma riktlinjer för utformningen av domarna skulle resurserna kunna utnyttjas mer effektivt.

En skillnad mellan förvaltningsrätterna och tingsrätterna som framkommer i den jämförande studien är att föredragande eller notarier oftast skriver ett första domsutkast i förvaltningsrätterna, medan tingsrättsdomare ofta själva skriver sina domar. I studien visade det sig dock att denna skillnad inte i någon större utsträckning påverkade den slutliga utformningen av domen. I stället förefaller det snarare vara domskribenternas arbetssätt som påverkar utformningen av domar och beslut. Vid förvaltningsrätterna används således ofta arbetsmetoden att "skriva sig igenom akten", vilket innebär att domtexten skrivs medan man går igenom och sätter sig in i materialet i ett mål. Detta kan medföra mycket långa domar, med omfattande redogörelser för allt material i målet. Tingsrättsdomar är i stället ofta präglade av att de regelmässigt avgörs efter en muntlig förhandling.

Arbetsgruppen för den jämförande studien har under våren 2013 lämnat sin rapport med förslag till hur bättre domskrivning kan uppnås.¹³ Gruppens iakttagelser och förslag kommer att vara ett viktigt underlag för både domstolarnas och Domstolsverkets fortsatta arbete med domskrivningsfrågor.

¹² Studien redovisas i en rapport till arbetsgruppen, se *Studie av domskrivningsprocessen vid förvaltningsrätt och tingsrätt. Rapport till arbetsgrupp tillsatt av Sveriges Domstolar*, A. Blückert, 2012.

¹³ Den jämförande studien redovisas i rapporten *Dags att ta tag i domskrivningen!* – Rapport från Arbetsgruppen för jämförande studie av hur arbetsprocessen med att ta fram domtexter ser ut i förvaltningsrätt och tingsrätt, 2013.

Under våren 2013 har Domstolsverket beslutat att organisatoriskt samordna sitt arbete med domskrivningsfrågor och andra bemötanderelaterade frågor på Avdelningen för Domstolsutveckling. I denna placering ligger ett ställningstagande om att arbetet med dessa frågor för att kunna bli framgångsrikt måste bedrivas systematiskt över tid, som en naturlig del av arbetet med andra verksamhetsutvecklingsfrågor. Genom placeringen blir också gränsdragningen mellan domstolarnas och Domstolsverkets verksamheter tydlig. Domstolsverket ska ansvara för att driva utvecklingen av metoderna för att arbeta med domskrivningsfrågor, medan domstolarna själva ska bestämma hur de ska utforma sina domar och beslut.

En huvuduppgift för Domstolsverket kommer framöver att vara att driva arbetet med att revidera domstolsstrategin och ta fram en ny handlingsplan för domskrivningsarbetet för tiden efter 2014. Innehållet i dokumenten kommer att utarbetas av en ny referensgrupp med representanter från domstolarna. Domstolsrepresentanterna i den nya gruppen kommer att nomineras av domstolschefsgруппerna (tidigare arbetsgivargrupporna). Översynen av strategin och arbetet med att ta fram en ny handlingsplan kommer att ske med utgångspunkt i domstolarnas redovisning av hur arbetet med aktiviteterna enligt handlingsplanen för 2011–2014 har gått.

Några enskilda domstolar

Samtliga landets domstolar ska, som nämnts, bedriva ett aktivt arbete med domskrivningsfrågor. I nästa avsnitt behandlar vi det arbete som genomförts vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Någon mer heltäckande redovisning av arbetet som vid landets övriga domstolar lagts och läggs ned på att utveckla utformningen av domar och beslut kan inte lämnas här. Några enskilda domstolars arbete ska dock nämnas.

Vid Hovrätten över Skåne och Blekinge har en särskild domskrivningsgrupp tillsatts, med huvudsaklig uppgift att föreslå åtgärder i syfte att göra hovrättens domar mer läsbara och lättare att begripa. Gruppens arbete har utmynnat i rekommendationer för att åstadkomma moderna och enhetliga avgöranden i hovrätten. Rekommendationerna har fått ett brett genomslag vid domstolen och tillämpas genomgående i domskrivningen.

Södertörns tingsrätt har tagit fram riktlinjer för domskrivning. Riktlinjerna syftar till att göra domstolens avgöranden mer läsbara och lättare att begripa. Dokumentet berör bl.a. domarnas typografiska utformning, deras struktur, domskälen och vissa språkliga rekommendationer. Ett viktigt underlag för arbetet med att ta fram riktlinjerna för domskrivning var en intervjuundersökning som tingsrätten genomförde under hösten 2011. Ett drygt trettiotal tilltalade i brottmål intervjuades, med syfte att utreda de tilltalades förståelse av domslut, domskäl och skälen för den påföljd som domstolen valt.

Även vid Förvaltningsrätten i Växjö har man arbetat fram riktlinjer för domskrivning. Riktlinjerna omfattar domars och besluts yttre utformning och vissa utgångspunkter för upplägg och innehåll i avgörandena. Rent språkliga frågor behandlas däremot inte.

Vid Förvaltningsrätten i Härnösand har rekommendationer i form av domsmallar med kommentarer tagits fram. Rekommendationerna behandlar exempelvis frågan hur saken ska anges, hur domslut kan formuleras och vissa riktlinjer för hur domstolens bedömning i målet kan redovisas.

4.6 Migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens arbete med domskrivningsfrågor

4.6.1 Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen

Vid Förvaltningsrätten i Stockholm har arbetet med domskrivning bedrivits samlat för hela domstolen. Domstolens mål med förändringsarbetet när det gäller domskrivningsfrågor är att nå generella grundprinciper som ska tillämpas oavsett måltyp. Avgörandena från domstolen ska vara enhetligt utformade till form och struktur.

Förvaltningsrätten har tillsatt en särskild domskrivningsgrupp som ska driva olika aktiviteter för att förbättra domskrivningen inom domstolen. Gruppen har bl.a. genomfört seminarier för domstolens domare och initierat analyser och diskussioner på avdelningarna och enheterna om sättet att skriva domar. Domskrivningsgruppen har tagit fram ett antal gemensamma utgångspunkter för bra domskrivning. Dessa utgångspunkter har sammanställts i en promemoria, som fått god spridning och gott genomslag vid dom-

stolen. Rekommendationerna i promemorian utgår från att domar och beslut ska skrivas i första hand för parterna. Parterna förutsätts vara insatta i det överklagade beslutet och skribenterna uppmanas därför att gå direkt på frågan i målet och fokusera på rättens bedömning. Att domstolen ska skriva för parterna innebär också att medarbetarna rekommenderas att använda ett enkelt språk som är lätt att förstå. Domskrivningsgruppen förespråkar dessutom att merparten av tiden med domskrivningen läggs på domskälen och att dessa ska utformas så att parterna kan förstå rättens resonemang.

En ytterligare del av domskrivningsgruppens arbete består i att ta fram en central domsmall med kommentarer, att ge riktlinjer för domskrivning och att ta fram gemensamma formuleringar för vissa beslutstexter. Dokumenten granskas av en språkexpert.

Vid sidan av det centrala domskrivningsarbetet finns även lokala förtroendegrupper som arbetar med domskrivningsfrågor, så också vid migrationsdomstolen. Förtroendegruppen vid migrationsdomstolen arbetar således med domskrivning och bemötande inom migrationsområdet. Den lokala gruppens arbete med domskrivningsfrågor sker i samråd med förvaltningsrättens centrala domskrivningsgrupp. Inom ramen för arbetet vid migrationsdomstolen har en språkexpert genomfört en språklig analys av migrationsdomstolens domar.¹⁴ Analysen har huvudsakligen visat att domarna till stor del präglas av ett abstrakt språk och en komplex meningsbyggnad. Domarnas disposition är dock ofta ändamålsenlig och det finns många sambandsord som bidrar till att resonemangen blir tydliga. Av analysen framgår också att ordvalet i domarna är onödigt juridiskt och kanslivenskt och att det skulle kunna förenklas och konkretiseras.

Migrationsdomstolen kommer i nästa fas av sitt arbete med domskrivningsfrågor att inhämta externa synpunkter på utformningen av domstolens domar och beslut. Synpunkter kommer att tas in från andra myndigheter men även från offentliga biträden.

¹⁴ Analysen har utförts av Anki Mattson, Språkkonsulterna, på uppdrag av Förvaltningsrätten i Stockholm.

4.6.2 Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen

Förvaltningsrätten har sedan 2008 en särskilt inrättad arbetsgrupp som arbetar med domskrivningsfrågor, domskrivningsgruppen. Arbetet i gruppen bedrivs samlat för samtliga de måltyper som förekommer i de allmänna förvaltningsdomstolarna, med fokus på de större målgrupperna (skatt, migration, socialförsäkring, tvångsmål, sociala förmåner, offentlig upphandling och laglighetsprövning). Domskrivningsgruppens arbete är inriktat på att förbättra utformningen av domar, beslut och protokoll i fråga om struktur, innehåll, begriplighet och språkbehandling. Arbetet syftar också till att skapa förutsättningar för ökad enhetlighet vid utformningen av såväl avgöranden som protokoll, oavsett rättsområde.

I sitt arbete har domskrivningsgruppen bl.a. tagit fram mallar för domar och beslut, uppmärksammat vissa formuleringsfrågor och ställt samman anvisningar för domskrivning. Arbetet innefattar interna undersökningar av avgöranden från domstolen, bl.a. i fråga om domars begriplighet. Dessutom genomförs s.k. brukardialoger med professionella aktörer, däribland Migrationsverket och utvalda offentliga biträden. Fokus i dessa dialoger har varit bemötandefrågor i stort och inte primärt domskrivning.

Några särskilda riktlinjer för domskrivning på migrationsområdet har inte tagits fram och vid domstolen har man inte sett något behov av särskilda riktlinjer för migrationsmålen. De generella anvisningar för domskrivning som finns i domstolen tar sikte även på migrationsmålen.

Vid domstolen har man konstaterat att domar i migrationsmål ofta är längre än domar i många andra måltyper. Frågan har uppmärksammat av domskrivningsgruppen som har pekat på behovet av underrubriker och att det är önskvärt att sådana underrubriker är enhetliga och att också domarnas struktur är enhetlig.

4.6.3 Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen

Domskrivningsgruppen vid förvaltningsrätten har arbetat med domskrivningsfrågor sedan våren 2006, när migrationsdomstolen kom till förvaltningsrätten. I samband med att migrationsdomstolen etablerades uppstod nämligen ett behov av att se över domskrivningen eftersom domstolen kunde konstatera att det i och med introduktionen av migrationsmålen fanns två olika ”domskriv-

ningskulturer” vid förvaltningsrätten. Skillnaderna bestod bl.a. i att man vid migrationsdomstolen jämfört med förvaltningsrätten i övrigt hade olika uppfattningar i frågan om domslutets placering.

Det inledande arbetet utmynnade i en domskrivningspromemoria som sammanställdes 2006 och 2007. Promemorian innehåller bl.a. budskapet att domarna bör skrivas relativt kortfattat, att fokus bör vara på domskälen och att reciten därigenom kan kortas ned. Domskribenterna uppmuntras dessutom att använda s.k. vävda domskäl.

År 2009 hade domstolen ett ”språkår” och man arbetade vidare med domskrivningsfrågor. Under året hölls inspirationsföreläsningar och ett pilotprojekt genomfördes, där tio domare och föredragande gick igenom domar som avidentifierats och analyserats utifrån vissa kriterier. Därefter har det vid domstolen fortlöpande förts diskussioner om hur man bör skriva domar och migrationsmålen har bidragit till en uppluckring av hur man traditionellt skrivit domar i allmän förvaltningsdomstol. Anledningen till detta tros vara att migrationsmålen ofta innehåller muntlig förhandling och domarna därigenom mer liknar domar från allmän domstol.

Under 2012 har domskrivningsarbetet vid förvaltningsrätten fortsatt bl.a. med att uppdatera domskrivningspromemorian från 2006/2007. Målet är att det ska finnas gemensamma riktlinjer för hela verksamheten vid domstolen, oavsett rättsområde och måltyp. Förutom det samlade domskrivningsarbetet vid domstolen bedriver man dock även arbete på avdelningsnivå, där varje avdelning behandlar frågan hur domskrivningen på avdelningen kan utvecklas. På migrationsområdet har man vid domstolen identifierat vissa skillnader i fråga om struktur och ordval i domarna men domarna i migrationsmålen är huvudsakligen utformade på samma sätt som domar i andra förvaltningsrättsliga mål.

4.6.4 Kamrarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen

Vid Kamrarrätten i Stockholm finns en domskrivningsgrupp som arbetar med domskrivningsfrågor för hela domstolen, således även för Migrationsöverdomstolen. Gruppens arbete har bl.a. innefattat frågor om hur man ska redovisa lagtext i avgörandena, vilka rubriker man ska använda och hur man på ett bättre sätt ska redovisa den juridiska argumentationen för att åstadkomma verkligt fokus på de egentliga skälen för domstolens ställningstagande. Dessutom har gruppen behandlat frågan om hur domslut ska formuleras.

Under våren 2012 genomförde kammarrätten, genom bemötandegruppen vid domstolen, en intervjuundersökning med enskilda parter. Intervjuerna var en del av domstolens arbete med bemötande-frågor och hölls dels i anslutning till muntliga förhandlingar, dels per telefon efter det att målet avgjorts slutligt. I de senare fallen ställdes även frågor om utformningen av domstolens dom. Migrationsmålen undantogs dock från intervjuundersökningen. Anledningen till detta var dels att det i migrationsmål ytterst sällan hålls muntlig förhandling i Migrationsöverdomstolen, dels att språksvårigheter innebar att domstolen inte kunde intervjua enskilda parter i migrationsmål per telefon. Uppgifter från parter i migrationsmål har domstolen i stället hämtat in genom att ställa frågor till de professionella aktörerna i dessa mål. Bemötandegruppens arbete kommer att utmynna i ett policydokument under 2013.

Domar från Migrationsöverdomstolen har en särställning vid kammarrätten, eftersom dessa domar delvis skrivs i ett annat syfte än övriga domar. Skälet för detta är att Migrationsöverdomstolen är prejudikatinstans för migrationsmål. Migrationsöverdomstolen beviljar prövningstillstånd i en procent av de mål som överklagas till domstolen. Resterande mål resulterar endast i ett protokoll där beslutet att inte bevilja prövningstillstånd framgår. För dessa beslut finns en standardiserad mall.

Några särskilda mallar för domar används däremot inte vid kammarrätten. Det finns dock en enhetlig yttre utformning av domarna bl.a. vad gäller struktur och format.

Ett led i domskrivningsgruppens arbete under senare tid har varit att samla in och analysera avgöranden från domstolen. Fokus för undersökningen är domar där kammarrätten skriver längre avgöranden. Migrationsmål där prövningstillstånd beviljats på grund av synnerliga skäl var del av urvalsunderlaget för insamlingen, men under den tidsperiod då domskrivningsgruppen valde ut domar fanns det inte några sådana avgöranden från Migrationsöverdomstolen. Denna del av domskrivningsarbetet vid kammarrätten omfattar därför inte några domar i migrationsmål.

4.7 Utbildning i domskrivning för ordinarie domare, fiskaler och föredragande

Sveriges Domstolars akademi för utbildning (Domstolsakademin) har huvudansvaret för all kompetensutveckling som riktar sig till ordinarie domare och som avser domarens juridiska kompetens. Domstolsakademin har dessutom ansvar för de centrala fiskalsutbildningarna samt för utbildningar för föredragande och beredningsjurister. Organisatoriskt hör Domstolsakademin till Domstolsverket. Den erbjudna utbildningen syftar i stort till att ge varje jurist inom Sveriges Domstolar de bästa förutsättningarna att möta de höga kvalitativa krav som ställs i den dömande verksamheten.

Utbildningen vid akademien ges på tre nivåer: grundnivå, fördjupningsnivå och specialiseringsnivå. Undervisningen för domare vid allmän förvaltningsdomstol består bl.a. i kurser i förvaltningsprocessrätt, kommunalrätt, socialförsäkringsrätt, skatterätt och migrationsrätt.¹⁵ För närvarande ges inom området förvaltningsprocessrätt en kurs med rubriken *Domskrivning och mediekunskap*. Kursen behandlar vilket språk som bör användas i domar och beslut samt frågor om medierna som förmedlare av domstolens budskap och förtroendearbete. Huvuddelen av kursen ägnas åt praktiska övningar. Den vänder sig till både domare och föredragande vid allmän förvaltningsdomstol.

Även inom ramen för fiskalsutbildningen ges utbildning i domskrivning. Utbildningen är huvudsakligen förlagd till *Fiskalskurs 1* och omfattar bl.a. handläggnings- och beredningsfrågor samt domskrivning. För föredragande vid förvaltningsdomstol ges en grundkurs i *Introduktion till arbete på förvaltningsdomstol*. Kursen vänder sig till nyanställda föredragande och syftar till att ge grundläggande kunskaper om förvaltningsprocess, offentlighet och sekretess, rättsutredning, föredragning samt domskrivning.

Domstolsakademin har vid sidan av den kompetensutveckling som bedrivs genom utbildningsprogrammet även en viktig funktion vid domstolarnas arbete med att förbättra domskrivningen. Vi har tidigare behandlat Sveriges Domstolars strategi och handlingsplan (se avsnitt 4.5) för utformning av domar och beslut, som ligger bakom det arbete med domskrivningsfrågor som bedrivs vid landets samtliga domstolar. Domstolsakademin ansvarar för att stötta domstolarna i detta domskrivningsarbete. Inom ramen för

¹⁵ Utbildningsprogrammet i sin helhet för våren 2013 finns tillgängligt på Sveriges Domstolars webbplats www.domstol.se.

arbetet har Domstolsakademin fram till årsskiftet 2012/2013 vid en tredjedel av landets domstolar på olika sätt bidragit till arbetet med dessa frågor, varav dock merparten av domstolarna varit allmänna domstolar. Domstolsakademin har bl.a. anordnat kurser i domskrivning, med praktiska skrivövningar under ledning av en språkkonsult.

5 Kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade

5.1 Sammanfattning

Det övergripande målet för utredningens arbete är att Migrationsverkets beslut ska utvecklas så att besluten blir mer lättillgängliga för de huvudsakliga mottagarna av verkets beslut – de enskilda sökandena. Ett första steg på vägen att utarbeta förslag till hur Migrationsverkets beslut kan utvecklas är att kartlägga hur besluten i dagsläget är utformade och på så sätt genomföra en probleminventering av den nuvarande utformningen.

Vid vår kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade har det framkommit att besluten ofta brister i fråga om struktur. Det är vanligt att besluten visserligen innehåller relevant information men att denna information redovisas på ett sätt som gör beslutet svårtillgängligt. En läsare som vill ha svar på frågan *varför* Migrationsverket gjort en viss bedömning behöver söka information på flera ställen i beslutet. Migrationsverkets egna bedömningar är vidare sammanblandade med annan information i ärendet, vilket leder till svårigheter att härleda vad som är Migrationsverkets egentliga beslutsmotivering och vad som är en redogörelse för annat.

Migrationsverkets beslut brister även i fråga om den juridiska argumentationen. Ofta förs relevanta argument fram, men de är allmänt hållna och tillämpas inte på det enskilda ärendet.

Beslutens mottagaranpassning är i många avseenden otillräcklig. Språkligt sett blandas olika stilar i besluten. Det är ofta tydligt att delar av texten har hämtats från andra texter och att de har klippts in i beslutet. Följden av detta blir att besluten ibland innehåller både en formell stil med högravande kanslispråk och ett mer vardagligt

språk. En brist i många beslut är att korrekturläsningen inte genomförts med tillräcklig noggrannhet.

5.2 Inledning

Ett beslut från Migrationsverket ska vara utformat så att den som tar del av det förstår beslutets innebörd. Ett viktigt inledande moment i arbetet med att utveckla besluten är att undersöka hur de ser ut i dag.

Vi har fått i uppdrag att kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden är utformade och hur de uppfattas av ett antal olika kategorier av beslutsmottagare (se avsnitt 6). Utifrån kartläggningen ska vi lämna förslag till hur utformningen av besluten kan utvecklas. Utredningen ska i dessa delar presenteras på ett sådant sätt att resultaten kan ligga till grund för Migrationsverkets fortsatta arbete med dessa frågor.

Kartläggningen av hur Migrationsverkets beslut är utformade bör enligt vår mening bygga på en systematisk analys av beslut från verket. Vi har begärt in femtio beslut från Migrationsverket, slumpmässigt utvalda men beslut av olika slag. Hur besluten har tagits fram och viss grundläggande information om underlaget för kartläggningsuppdraget i denna del behandlar vi i avsnitt 5.3.

Vi har undersökt besluten utifrån den juridiska argumentationen i dem och utifrån deras läsbarhet och begriplighet. När det gäller den juridiska argumentationen har vi tagit fram några kriterier till stöd för en sådan analys. Utredningens jurister har med hjälp av dessa kriterier genomfört en systematisk bedömning av Migrationsverkets beslut. Juristernas granskning redovisas i avsnitt 5.4.

Inom språkforskningen brukar man skilja på texters läsbarhet och begriplighet. Ett besluts läsbarhet är således beroende av de ytligare nivåerna i texten, t.ex. layout och längd på ord och meningar. Ett besluts begriplighet tar fasta på de djupare förståelseaspekterna av en text, t.ex. om läsarens mål med sin läsning stämmer med textens innehåll, struktur och textbindning.¹ När det gäller dessa mer språkliga aspekter har vi lämnat ett uppdrag att utföra en analys till utredningens språkexpert, Maria Sundin, som har redovisat sina slutsatser i en särskild rapport – *Begriplighetsanalys av Migrationsverkets beslut*. Maria Sundins rapport är fogad som en bilaga till detta

¹ Se bl.a. B-L. Gunnarsson, *Lagtexters begriplighet. En språkfunktionell studie av medbestämmandelagen*, 1982.

betänkande. Huvuddragen i hennes analys redovisas dessutom i avsnitt 5.5.

5.3 De granskade besluten

För att utföra uppdraget att kartlägga hur Migrationsverkets beslut är utformade har vi begärt in beslut från verket.² Vi har bedömt att femtio beslut ger ett gott underlag och är tillräckligt brett för att det ska vara möjligt att dra generella slutsatser om utformningen av Migrationsverkets beslut.

Av skäl som vi har redovisat i avsnitt 3.5 har vi under arbetet i utredningen avgränsat vår granskning av Migrationsverkets beslut till att avse beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och på grund av anknytning samt beslut gällande ensamkommande barn.

Med bistånd från Migrationsverket gjordes således ett urval av femtio beslut. Besluten fördelades mellan ärendekategorierna på så sätt att trettio beslut avsåg uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, tio beslut rörde uppehållstillstånd på grund av anknytning och tio beslut gällde ensamkommande barn. Såväl avslags- som bifallsbeslut begärdes in och bland urvalskriterierna angavs att besluten skulle ha en representativ spridning när det gällde faktorerna sökandens kön, ålder och ursprungsland samt beträffande vilken enhet vid Migrationsverket som beslutet fattats vid. Besluten är meddelade under perioden maj 2011 till juni 2012.

5.4 Juristernas analys av Migrationsverkets beslut

5.4.1 Kriterier för granskningen

Till stöd för juristernas granskning och den systematiska analysen ställde vi upp ett antal kriterier. Fokus vid den granskning av besluten som utredningens jurister genomfört var, som vi nämnt inledningsvis, den juridiska argumentationen. Syftet var således inte att ta ställning till den juridiska riktigheten i avgörandena. Frågan om ett beslut var juridiskt korrekt eller inte lämnades därför utanför bedömningen.

² Besluten har tagits fram av statistikavdelningen vid Migrationsverkets enhet för planering och styrning.

Vid utarbetandet av kriterierna för granskningen inspirerades vi av Språkrådets klarspråkstest för beslut³ men även av Förtroendeutredningens (se SOU 2008:106 – *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*) undersökning av domar från allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. De kriterier vi ställde upp baserades således på Förtroendeutredningens förslag i denna del och på klarspråkstestet, men med de anpassningar som krävdes för att kriterierna skulle vara ändamålsenliga vid en granskning av Migrationsverkets beslut i migrationsärenden.

Även om fokus för juristernas granskning var den juridiska argumentationen i besluten, så fanns det bland de uppställda kriterierna också ett avsnitt om beslutens språkliga utformning. Den språkliga analysen av besluten har främst genomförts inom ramen för språkexpertens rapport, men det var enligt vår mening viktigt att också juristernas granskning innehöll ett språkmoment. Det huvudsakliga skälet för detta var att det kan vara intressant att jämföra juristernas synpunkter i den delen med språkexpertens.

De femtio besluten granskades av utredningens nio jurister enligt en närmare fördelning dem emellan. För att underlätta jämförelser mellan juristernas bedömningar poängsattes besluten utifrån i vilken utsträckning de uppfyllde bedömningskriterierna.

Vi delade in bedömningskriterierna i fem huvudgrupper, enligt följande.

1. Beslutets yttre formulering

- Är beslutet lättillgängligt på så sätt att utgången i ärendet är placerad på en tydlig plats i beslutet?
- Finns bra och tydliga rubriker? Överensstämmer rubrikerna med innehållet under varje rubrik? Används underrubriker?
- Är den grafiska utformningen för Migrationsverkets beslut enhetlig på så sätt att samma typsnitt, marginaler och teckenstorlek används?
- Hur är den övergripande språkliga strukturen, dvs. förekomsten av stavfel, långa meningar och främmande ord?
- För längre beslut: finns innehållsförteckning?
- Hänvisas det i beslutet till bilagor?
- Är beslutet i sin helhet lätt att överblicka? Går det lätt att hitta i texten?

³ Klarspråkstestet finns tillgängligt på www.sprakradet.se/testet/.

- Är texten uppdelad i lagom långa stycken? Är styckeindelningen logiskt genomförd så att ett stycke behandlar samma fråga?

2. Beslutets struktur

- Står det som läsaren vill veta tidigt i texten?
- Om beslutet innefattar flera olika frågor: är texten strukturerad så att det går att skilja de olika frågorna åt?

3. Anpassning till adressaten

- Är beslutet anpassat till sina adressater? Kan en enskild part förväntas begripa beslutet?

4. Beslutets innehåll

- Är innehållet i beslutet tillräckligt på så sätt att läsaren får all nödvändig information och att allt som krävs enligt lag anges?
- Redovisas beslutets olika moment (som bakgrundsinformation, utredningen i ärendet, sökandens inställning, eventuell åberopad skriftlig dokumentation, tillämpliga rättsregler och hur Migrationsverket tillämpat aktuella rättsregler) på ett bra sätt?
- Framgår skälen för beslutet på så sätt att det för läsaren är tydligt varför utgången blev som den blev?
- Framgår det hur Migrationsverket bedömt förhållanden i sökandens hemland? Anges det på vilket sätt bedömningen av förhållandena i sökandens hemland har påverkat utgången i ärendet?
- Vid prövning av uppehållstillstånd för barnfamiljer, framgår det hur Migrationsverket bedömt barnens eventuella egna skyddsbehov?

5. Beslutets språkliga utformning

- Hur är den språkliga begripligheten?
- Är tonen allmänspråklig eller är ordvalet ålderdomligt eller juristspråkligt?
- Används inskjutna satser?
- Förekommer substantiveringar? Exempelvis "Innan inbetalning av beloppet görs ..." i stället för "Innan du betalar in beloppet ...".
- Förklaras fackord och förkortningar?
- Används ord som har förlängts i onödan? Exempelvis "frågeställning" i stället för "fråga".

5.4.2 Juristernas bedömning av besluten

Beslutens yttre formulering

Utgången i ärendet är i samtliga beslut tydligt placerad på beslutets förstasida, under rubriken *Beslut*. I detta avseende är således det viktigaste, utgången i ärendet, lättillgängligt placerat.

Beslutens grafiska utformning är inte konsekvent och olika typsnitt används i framför allt rubriker. Rubriknivåer används inte alltid logiskt och det går inte att i alla beslut förstå vilken rubriknivå en viss rubrik har. Rubrikerna är få och det finns inte alltid en överensstämmelse mellan vad rubriken anger och vad som avhandlas i den efterföljande texten.

Utformningen av rubrikerna varierar även när det gäller hur de formuleras. I en del beslut används s.k. sakrubriker medan andra beslut innehåller informativa rubriker.⁴ Det förekommer relativt ofta att besluten innehåller rubriker där utgången reflekteras i rubriken, som ”Därför är familjen inte att betrakta som ...”.

Texten är uppdelad i stycken som i de flesta fall är lagom långa. Det förekommer dock stycken som är så långa att de sträcker sig över större delen av en sida, vilket försvårar läsningen. Styckeindelningen är huvudsakligen logiskt genomförd på så sätt att ett stycke behandlar endast en tanke.

Samtliga avslagsbeslut innehåller överklagandehänvisningar, dock med undantag för fall då en ansökan endast delvis bifallits. Endast i något enstaka fall anges ”Beslutet får inte överklagas” när sökanden fått fullt bifall till sin ansökan. Informationen om hur ett beslut kan överklagas är dock inte enhetligt utformad. En del överklagandehänvisningar innehåller en uppräkningslista av vilka typer av beslut som får överklagas (alltså även beslutstyper som inte är aktuella i det enskilda ärendet), medan andra är anpassade till vad som är relevant i ärendet.

Migrationsverkets beslut är i flera andra avseenden inte heller standardiserade. Således placeras exempelvis uppgift om överklagandehänvisning samt namn på vem som varit föredragande och beslutsfattare i ett visst ärende på olika ställen i besluten. Upplysningar om uppehållstillståndskort, information om förvaring av original och om sändlista återfinns också på olika ställen i de granskade besluten. Besluten skiljer sig vidare åt i olika avseenden utan att man kan

⁴ En informativ rubrik innehåller information om vad den efterföljande texten handlar om, gärna med ett aktivt verb som förtydligar relationen mellan orden.

förstå varför. Ibland finns det en ärendemening men inte alltid. Sökandes adress anges inte i alla beslut. Ersättningsbeslut uttrycks på olika sätt. Det varierar om det finns någon uppgift om sökandens språk.

Beslutens övergripande språkliga struktur visar att det i över hälften av besluten förekommer stavfel och brister i korrekturläsningen. Det är vanligt att besluten innehåller långa meningar, framför allt när det gäller redovisningen av gällande rätt.

Beslutens struktur

När det gäller systematik och struktur finns det exempel på att beslut under en och samma rubrik kan innehålla tillämpliga lagbestämmelser, sökandes grunder för ansökan och hans eller hennes egen berättelse samt Migrationsverkets egentliga skäl för beslutet. Ofta saknas i dessa fall tydliga övergångar mellan de olika delarna av texten och det är inte alltid tydligt vad som hör till vilken del av materian.

Migrationsverkets bedömning i ärendet är i de flesta besluten placerad sent i texten. Även om ärendets utgång har en central placering (på förstasidan) kommer således själva skälen för beslutet först långt senare i texten. Besluten är också ofta strukturerade så att de egentliga skälen för beslutet inte redovisas samlat, utan i stället återfinns på flera olika ställen i beslutet.

Anpassning till adressaten

Beslutens huvudsakliga mottagare är sökandena. Detta framgår tydligt i de allra flesta av besluten. Någon särskild anpassning till sökandena märks däremot oftast inte. I besluten används ett förhållandevis komplicerat språk, som inte är anpassat till sökandena. Vidare är besluten inte strukturerade på ett mottagaranpassat sätt. De delar av besluten som är viktigast för sökandena, nämligen skälen för Migrationsverkets beslut, är ofta uppdelade i olika avsnitt utan egna rubriker. Strukturen underlättar därför inte för sökandena att hitta dessa delar av besluten. Inte heller redogörelsen för Migrationsverkets bedömning i ett ärende är anpassad efter sökandena som huvudsakliga mottagare. Det saknas ofta ett närmare resonemang om skälen för Migrationsverkets bedömning och i den mån

det finns något resonemang är det svårtillgängligt för en enskild sökande. En sökande, utan juridiska förkunskaper eller tidigare erfarenheter från den svenska migrationsprocessen, kan därför inte förväntas förstå sitt beslut utan hjälp från exempelvis ett offentligt biträde eller från Migrationsverkets mottagningshandläggare.

Beslutens innehåll

Formulering av slutet

Besluten har inte en enhetlig formulering av själva slutet. Det förekommer att besluten anger sökandens namn men slutet kan också vända sig till sökanden som ”du”. Således förekommer det att besluten anger ”Migrationsverket beslutar att bevilja NN uppehållstillstånd” medan det i andra beslut står att ”Migrationsverket beslutar att avslå din ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd”. I några fall används ett tredje uttryckssätt, utan pronomen. Slutet har då formulerats som ”Migrationsverket beslutar att bevilja permanent uppehållstillstånd”.

I de fall då Migrationsverkets avslagsbeslut innehåller ett beslut om avvisning eller utvisning anges sällan att sökanden avvisas eller utvisas *ur Sverige*.

Beslutsnomenklatur

Beslutsnomenklaturen är ibland svår att tillgodogöra sig. I beslut där sökanden beviljas uppehållstillstånd anges en s.k. klassificeringskod. Koden anger grunden för det beviljade uppehållstillståndet och varje kod har sin särskilda betydelse. Någon närmare förklaring till vad en viss kod betyder för den enskilde sökande lämnas däremot inte i beslutet.

Ansökans innehåll

Redovisningen av vad ansökan omfattar är inte alltid uttömmande. I en del fall anges exempelvis inte i beslutet att sökanden ansökt om arbetstillstånd men slutet omfattar även arbetstillstånd. Ansökan kan vidare sakna uppgift om när sökanden rest in i landet eller när han eller hon ansökte om uppehållstillstånd. Det senare kan i asyl-

fallen ha betydelse för valet mellan avvisning och utvisning i de fall då ansökan om uppehållstillstånd avslås.

Tilltal

Tilltalet i besluten är inte enhetligt. En del beslut har skrivits riktade till sökanden som ”du”, medan andra beslut anger sökandens namn. I en del fall är inte heller ett och samma beslut konsekvent utformat när det gäller tilltal. Sökanden kan i samma beslut omväxlande tilltalas ”du” och omväxlande benämnas med s.k. omtal, dvs. sökandens namn anges eller ”han/hon”.

”Vi, Migrationsverket”

I några av Migrationsverkets beslut förekommer att det hänvisas till verket som ”vi”. En sådan rubrik kan exempelvis ha lydelsen ”Därför anser vi att du är alternativt skyddsbehövande”.

I beslut där ansökan om uppehållstillstånd har bifallits lämnas oftast information om s.k. uppehållstillståndskort. Migrationsverket benämns i sådan information regelmässigt som ”vi”.

Redovisning av gällande rätt

Besluten innehåller ofta långa lagtextredogörelser. Det är vanligt att lagtexter, med sina respektive undantag och förtydliganden, tas med även när bestämmelserna inte tillämpas i det aktuella fallet. Även när lagreglerna i och för sig är tillämpliga, redovisas bestämmelserna ofta med hjälp av långa meningar och många upprepningar.

Ärenden med flera sökande

Ärenden med flera sökande hanteras på olika sätt i olika beslut. I de fall då gemensamma skäl har upprättats för flera sökande och dessa skäl använts för att skriva särskilda beslut för var och en av sökandena stämmer partsställningen i ärendet och innehållet i beslutet inte alltid överens. Som sökande anges NN, medan det i beslutet talas om familjen, deras, dem etc.

Beslutets olika avsnitt

Samtliga beslut innehåller olika avsnitt, som bakgrundsinformation, utredningen i ärendet, sökandens inställning, tillämpliga rättsregler etc. Skiljelinjerna mellan dessa olika delar av ett beslut upprätthålls inte alltid i besluten. Det samlade intrycket av informationen som redovisas i beslutet är alltså ofta att relevant information visserligen lämnats men att detta gjorts på ett ostrukturerat sätt.

Särskilt om de egentliga skälen för ett beslut

Många beslut innehåller en tillräckligt tydlig juridisk argumentation på så sätt att beslutet redovisar de juridiska övervägandena som lett fram till utgången i ärendet. Ofta används emellertid svepande, mer eller mindre intetsägende skäl, som ”vid en samlad bedömning av vad du anfört ...” eller ”dina egna uppgifter räcker inte ...”, utan att skälen konkretiseras i tillräckligt stor utsträckning. Många av de granskade besluten innehåller kortfattade och standardiserade skäl, som inte närmare besvarar frågan *varför* Migrationsverket kommit till en viss utgång i ett ärende. Ofta saknas alltså en närmare redovisning av vilka slutsatser tillgänglig landinformation i ett ärende leder till för just den aktuella sökanden, liksom på vilket sätt en viss rättsregel ska tillämpas på just den enskildes situation.

Den juridiska argumentationen när det gäller barnperspektivet är ett exempel på när skälen för beslutet ofta endast översiktligt berör en viss fråga. I många fall lämnas enbart en redogörelse för vad utlänningslagen anger i fråga om barn och en kortare mening om att barnets behov har beaktats.

Det förekommer vidare relativt ofta att Migrationsverkets beslut inte i alla delar bemöter det sökanden anfört. Skälen för beslutet innehåller därigenom inte ett ställningstagande till samtliga de skäl för ansökan som sökanden har fört fram.

Särskilt om bifallsbeslut

På det förvaltningsrättsliga området skrivs beslut som innebär bifall till en sökandes ansökan regelmässigt betydligt mer kortfattat än vad som är fallet vid avslagsbeslut. Denna förvaltningsrättsliga tradition framgår tydligt i de granskade besluten. Bifallsbesluten är således regelmässigt avsevärt kortare än avslagsbesluten.

Beslutens språkliga utformning

I en del fall används förhållandevis komplicerat språk, som ofta är ”paragrafbundet”. Det förekommer att högtravande språk blandas med ledigare språk, vilket får till följd att tonen i ett och samma beslut kan variera. Bruket av ”du” i besluten ställs vidare i många beslut i skarp kontrast till ett i övrigt ålderdomligt språk med tydliga kanslispråkliga inslag.

Besluten innehåller en del stavfel, grammatiska fel och andra fel som närmast får klassificeras som ”slarvfel”. Det saknas vidare inte sällan ord som fogar samman texten, som *i stället*, *nämligen* och *heller*.

5.5 En språkanalys

5.5.1 Metod för analysen

Språkexperten Maria Sundins analys av beslutens läsbarhet och begriplighet har utgått från de femtio besluten som vi begärt in från Migrationsverket. Syftet för undersökningen har varit att undersöka om texterna motsvarar de krav på bra beslut som ställs av Språkrådet.

Analysen utgår från 31 frågor om mottagaranpassning, struktur och språk från Språkrådets klarspråkstest för beslut. Frågorna framgår av en bilaga till analysen. Utgångspunkten för bedömningen har i första hand varit sökandena och deras behov av att förstå vad ett beslut går ut på. Den grundläggande frågan för undersökningen har därför varit om besluten innehåller den information som sökandena behöver för att kunna uppfylla syftet med texterna. Bland de faktorer som spelat in vid analysen finns texternas innehåll, struktur och språk.

Ur analysen kan man inte utläsa om Migrationsverkets beslut är begripliga eller inte för läsarna – för det krävs läsarundersökningar. De frågor som använts i analysen är dock anpassade för hur en normalläsare upplever brukstexter, som läses i ett visst syfte och för att uppnå vissa mål.

5.5.2 Analysens huvudpunkter

Analysen är uppdelad i tre huvudsakliga granskningsområden: mottagaranpassning, struktur samt begriplighet och språkriktighet. Analysen är, som nämnts, i sin helhet fogad till betänkandet som bilaga 3. Nedan följer en sammanfattning av huvudpunkterna i analysen. Synpunkterna är alltså Maria Sundins egna och hon lämnar i sin rapport en rad rekommendationer för hur ett beslut bör utformas när det gäller de problemområden analysen visat på. Dessa rekommendationer framgår huvudsakligen inte av sammanställningen som följer. Hennes rekommendationer utgör ett underlag för våra överväganden, se avsnitt 7.

Mottagaranpassning

Överlag har analysen visat att mottagaranpassningen i besluten behöver bli bättre när det gäller tonen i texten, den högravande stilen, de kryptiska motiveringarna och de många otydliga hänvisningarna.

Besluten innehåller i merparten av fallen ett direkt tilltal, vilket framhålls som något positivt i analysen. Både innehåll, struktur och språk måste dock anpassas bättre till mottagarnas behov.⁵

Tonen

Tonen i texten påverkas av många saker. Viktiga faktorer är hur de sökande tilltalas och benämns men även ordval och stil är betydelsefulla.

Det stora flertalet av de granskade besluten använder ett direkt tilltal (du) men blandningar av direkt tilltal och tredjepersonsomtal är mycket vanliga och tilltalet är därför inte konsekvent genomfört. I beslut som vänder sig till flera sökande används oftast för- och efternamn på var och en av de sökande.

Det är även vanligt i besluten att sökanden första gången i texten benämns med både för- och efternamn och därefter endast med förnamn. I några beslut har sökandens namn stavats fel. Detta är mycket olyckligt och kan uppfattas som ett uttryck för bristande respekt.

⁵ I begriplighetsanalysen förespråkar Maria Sundin ett direkt tilltal till sökanden. Utredaren och majoriteten av utredningens experter är dock av motsatt uppfattning. Vi behandlar frågan i våra överväganden, se avsnitt 7.5.4.

Ett beslut som är ställt till en enskild sökande men där besluts-skälen utformats gemensamt för flera sökande (vanligtvis en familj) kan upplevas som rörigt. Det förekommer att den sökande tilltalas med du i beslutsmeningen men i övrig text, som omfattar även sökandens familj, tilltalas sökanden med för- och efternamn. Du-tilltalet i beslutsmeningen blir då förvirrande.

Att använda ett du-tilltal är inte tillräckligt för att texten ska vara anpassad till läsaren. Om texten i övrigt har en högtravande stil, krockar detta ofta med du-tilltalet och påverkar helhetsintrycket.

Avsändaren i besluten – Migrationsverket – benämns oftast med sitt myndighetsnamn, men ibland med variationen *verket* och *myndigheten*. Detta kan upplevas som tungt och onödigt opersonligt om det upprepas ofta.

Tonen i ett beslut påverkas av i vilken utsträckning språket är befolkat, dvs. i vilken mån det framgår vem som gör vad i beslutet. Allra tydligast är detta i avsnitt som innehåller många aktiva verb. Språket är till stor del befolkat i samtliga granskade beslut och besluten innehåller ofta aktiva verb. Däremot förekommer passiver i vissa beslutsavsnitt. En risk med passiva verb är att de kan gömma viktig information genom att det då inte alltid är tydligt vem som gör vad.

Stilen i besluten är överlag formell och krånglig. I besluten är en lång rad olika texter med olika stil sammanfogade från en rad källor (som beslutsmallar, lagtext, förarbeten och domar från Migrationsöverdomstolen) och dessa inklippta delar skapar ett ”lapptäcke av olika röster”. För att texten ska vara anpassad till sökandena krävs att stilen i besluten ligger närmare allmänspråket än högtravande kanslisvenska och juridiskt fackspråk.

I många beslut saknas förklaringar av termer och begrepp som är avgörande för Migrationsverkets bedömning i ärendet. Resonemangen i många beslut är vidare abstrakta och därigenom svåra för sökandena att tillgodogöra sig. Det går ofta att göra abstrakta resonemang begripliga genom att vara konkret och förklara beslutsskälen utifrån sökandenas situation.

Av betydelse för tonen i besluten är vidare garderingar och värdeord. I flera beslut finns garderingar (som exempelvis ”... trots att han *ska ha blivit* utsatt för ...” och ”... de trakasserier som NN *uppgetts* ha utsatts för ...”) och värdeord som ger uttryck för vilken inställning till den sökandes uppgifter som finns hos den som skrivit beslutet. Dessa garderingar och värdeord kan vara ett sätt att reservera

sig mot alltför tvärsäkra slutsatser men ger ibland en känsla av att den som skrivit beslutet misstror sökanden.

Viktigt innehåll

Om de som läser ett beslut ska förstå det, gäller det att rätt innehåll finns med i beslutet. Besvaras inte mottagarnas frågor, kommer de att ha svårt att förstå beslutet, oavsett hur välstrukturerad och välformulerad själva texten är.

De granskade besluten innehåller i de flesta fall alla de beståndsdelar som krävs men olika beslut behandlar innehållet på ett mer eller mindre tydligt och pedagogiskt sätt. Ibland är motiveringen så knapphändig att sökanden utan en större ansträngning omöjligt kan få svar på frågan varför utgången i ärendet blev som den blev.

En majoritet av besluten har en tydlig ärendemening som talar om vad ärendet handlar om. Några beslut har däremot ingen ärendemening alls. Själva beslutsmeningarna är oftast klart och entydigt formulerade, uppställda som en punktlista, vilket underlättar läsningen.

Däremot innehåller själva beslutsmeningarna ord som är svåra för sökandena att förstå. Begriplighetsanalysen innehåller en sammanställning av ord som borde bytas ut, däribland *laga kraft* och *inhibition*.

I besluten finns en hel del information som inte alls angår sökandena, t.ex. upplysningar om vilken ersättning det offentliga biträdet ska få eller information till ambassaden i det land där sökanden ansökt om uppehållstillstånd.

En mycket viktig del av innehållet i beslutet är självfallet beslutsmotiveringen. En majoritet av besluten presenterar motiveringen under en egen rubrik, vanligtvis *Skälen för beslutet*. De flesta motiveringar präglas av en noggrannhet i utredningen men kommunicerar inte innehållet på ett sätt så att sökanden kan förstå.

I beslutsmotiveringen vävs redogörelser för ärendet samman med laghänvisningar och Migrationsverkets bedömning av ärendet. Vävtekniken gör att det är svårt att hitta de egentliga skälen för besluten och man uppfattar texten som rörig. Det förekommer att ny information i ett ärende dyker upp under rubriken *Skälen för beslutet*. Det är då svårt att veta om dessa uppgifter kommer från sökanden själv eller om det är Migrationsverkets bedömning av vad sökanden berättat om sin situation. När delar av ärendet redovisas i det som

ska vara motiveringen av beslutet, finns en risk att sökanden kan uppfatta att beskrivningen av ärendet färgas av Migrationsverkets bedömning redan tidigt under utredningsprocessen. Det kan framstå som att den som skrivit beslutet har bestämt sig på förhand, genom att texten inte tydligt skiljer på fakta, analys och bedömning.

Bland de granskade besluten finns även många exempel på att den som skrivit ett beslut har månat om att förklara varför beslutet blivit som det blivit. Sådana beslut innehåller pedagogiska motiveringar, ofta med konkreta redogörelser och exemplifieringar.

När det gäller barnperspektivet är ett vanligt problem i besluten att detta perspektiv inte syns någonstans i beslutet annat än som en löst påklitrast etikett om att beslutet utgår från barnperspektivet.

En del beslut motiverar inte alls Migrationsverkets ställningstagande. Det finns exempelvis i många av de granskade besluten kryptiska motiveringar som handlar om att den sökande inte har styrkt sin identitet utan att det framgår varför ingivna identitetshandlingar inte duger. I många beslutsmotiveringar saknas vidare en analys som förklarar vad det är som har lett fram till bedömningen. I stället för en sådan analys hänvisar beslutet till andra delar av texten eller till lagtext, utan att närmare förklara på vilket sätt det material som det hänvisas till är relevant.

I flera beslut bemöter Migrationsverket inte sökandenas egna skäl till varför de söker uppehållstillstånd i Sverige. Det är vidare vanligt att även andra led i analysen av ärendet saknas. Det blir då mycket svårt för en läsare utan förkunskaper om gällande lagar och Migrationsverkets beslutsprocesser att förstå vad som ledde fram till bedömningen.

Visst viktigt innehåll redovisas tydligt i besluten. Till exempel är anvisningarna om att beslutet kan överklagas mycket tydliga.

Struktur

Överlag har analysen visat att det viktigaste i texten, själva slutet i beslutet, kommer först i texten. Detta gynnar läsningen. Däremot är beslutsmotiveringen vanligtvis placerad långt bak i besluten och ofta uppdelad på olika ställen.

Viktiga moment i att åstadkomma en god struktur i besluten är utformningen av rubriker och att styckeindelningen är logisk och tydligt markerad.

Övergripande struktur

Samtliga beslut inleds med det som är viktigast för sökandena, nämligen själva beslutet. Det dröjer däremot i regel länge innan den egentliga motiveringen för utgången i ärendet kommer, dvs. Migrationsverkets egen bedömning. I långa beslut dröjer den extra länge och vävtekniken försvårar läsningen.

Den vanligaste strukturmodellen i beslutsmotiveringarna är en kombination av tematisk struktur och kronologisk struktur. Ett fåtal beslutsmotiveringar är skrivna så att det viktigaste kommer först i texten, t.ex. slutsatsen eller bedömningen. Kronologisk struktur passar ofta bra i beskrivningen av ärendet, men om en kronologisk struktur används i beslutsmotiveringen kan det dröja länge innan det viktigaste i avsnittet kommer.

I de beslut som behandlar flera delbeslut är innehållet tematiskt strukturerat, dvs. beslutet tar upp sakfråga för sakfråga. Det finns många fördelar för läsaren med en tematisk struktur, bl.a. blir det lättare att se vilka olika delar ett beslut innehåller.

Rubriker

Alla beslut innehåller rubriker med en tydlig nivåindelning. Däremot är inte alla rubriker rättvisande. De granskade besluten återger under rubriken *Skälen för beslutet* inte bara bedömningen utan även laghänvisningar och beskrivningar av ärendet. Detta försvårar för en läsare som söker svar på frågan varför beslutet blev som det blev.

Beslutens rubriksättning varierar, från beslut som innehåller flera underrubriker till beslut där det inte finns några underrubriker alls. Överlag finns dock i de flesta beslut många underrubriker som månar om att lägga in så mycket information som möjligt.

Stycken och samband

Alla beslut innehåller logiska stycken med en tankegång per stycke. Ofta är styckena relativt korta. Läsningen underlättas väsentligt om korta logiska stycken kombineras med tydliga underrubriker.

De allra flesta beslut markerar ett nytt stycke med en blankrad. Det finns dock beslut som inte markerar nytt stycke på ett korrekt sätt – hybridstycken förekommer. Ett hybridstycke är ett stycke som inte markerats med blankrad eller indrag.

De flesta beslut innehåller förhållandevis många bindeord. Dessa bindeord är oftast uttryck för orsak-verkan (som *liksom*, *för att* eller *därmed*), kontrast (som *trots* eller *dock*) eller tid (som *innan* eller *när*) men det förekommer även bindeord i form av pronomen.

Hänvisningar i texten kan försvåra för en läsare om det inte är klart vad man syftar på. Så gott som alla beslut innehåller flera otydliga hänvisningar. I många beslut finns svepande hänvisningar tillbaka i texten. Efter ett långt resonemang med många aspekter är det svårt att koppla en hänvisning många sidor senare till rätt övervägande. Exempelvis kan ett beslut ange ”Vid en sammantagen bedömning av det ovanstående samt vad som i övrigt framkommit i ärendet finner Migrationsverket ...”.

Begriplighet och språkriktighet

Språket i besluten är i stort präglad av en högtravande stil med inslag av formell meningsbyggnad samt ålderdomliga och fackspråkliga formuleringar. Texterna bär spår av inklipp från olika andra texter, som utformats med helt andra läsare i åtanke.

Meningarna

Meningarna är ofta lättlästa, men det finns exempel på överlånga meningar och kanslispråkliga drag med vänstertyngd, inskjutna bisatser och onaturlig ordföljd. Detta kan påverka läsbarheten negativt, särskilt om innehållet, strukturen och språket i övrigt är komplext. Alltför korta meningar är dock inte heller bra, allra helst inte om det kommer många korta meningar på rad.

Vänstertunga meningar är meningar där huvud verbet kommer sent. En stor del av meningen kommer då före verbet och ”tynger ner till vänster” om verbet. Detta är mycket vanligt i de granskade besluten.

Inskjutna bisatser förekommer i en del beslut och är särskilt problematiska om de används i långa och i övrigt komplexa meningar, som ”Mot bakgrund av den landinformation som Migrationsverket har tillgång till samt mot bakgrund av att du är minderårig och det som har framkommit i ditt ärende anser Migrationsverket, *med beaktandet av barnets bästa så som det kommer till uttryck i 1 kap. 10 § utlänningslagen*, att internflykt inte bör tillämpas beträffande dig.”

I flera beslut finns exempel på onormal ordföljd, ofta genom att fraser är placerade på ovanliga platser i meningen jämfört med i allmänspråket. Dessutom förekommer meningar med dubbla negationer, vilket ofta gör meningarna svårlästa.

Orden

Det förekommer många svåra ord i besluten, särskilt i laghänvisningar, i information om situationen i sökandens hemland och i beslutsmotiveringen.

Ålderdomliga ord är mycket vanliga, t.ex. *beivra*, *benämna*, *därtill*, *erhålla*, *härröra* och *uppbringa*. Även substantiverade verb är vanliga, dvs. substantiv som skapats av verb, t.ex. *erlägga betalning* i stället för *betala*. Många substantiverade verb tynger ett beslut och ger det en formell stil.

Juridiska fackord är vanliga, men någon förklaring till orden lämnas sällan. En mening kan lätt bli svårtolkad för en läsare som inte känner till en fackterm som används och gör det omöjligt för läsaren att förstå innebörden av det som sägs. Även ord som bär drag av jargong från Migrationsverket förekommer, liksom förkortningar. Förkortningar kan ställa till samma typ av begriplighetsproblem för en läsare som fackord. Ovanliga förkortningar bör förklaras och man bör överväga om förkortningen verkligen behövs. I många beslut skriver man ut en förkortning och sätter den inom parentes, trots att förkortningen sedan inte återkommer i beslutet.

Många beslut blandar in engelska ord och begrepp i texten. En tänkbar anledning till att detta görs, kan vara att uppgifter i ett visst avsnitt kommer från en källa som är på engelska. Det förekommer också direktöversättningar från engelska, vilka ibland blir felaktiga.

I hälften av besluten förekommer språkfel och felstavningar. Ett tiotal av de granskade besluten innehåller många skrivfel, ibland upp till tjugo olika fel. Merparten av skrivfelen är inte särskilt allvarliga men några skrivfel får stora konsekvenser. Det rör sig om felstavningar av sökandens namn och felaktiga uppgifter i sakfrågor. Att sökandens namn stavas fel leder förmodligen inte till några problem med förståelsen men sökanden uppfattar sannolikt detta som ett uttryck för bristande respekt.

6 Kartläggning av hur Migrationsverkets beslut uppfattas

6.1 Sammanfattning

Sökandena vid Migrationsverket kan i de allra flesta fall inte själva ta del av beslut från verket. Skälet till detta är att de oftast inte har tillräckliga, om ens några, kunskaper i svenska språket. För sökandena är det därför nödvändigt att Migrationsverkets beslut förmedlas genom Migrationsverkets försorg eller genom det offentliga biträdet, i de fall då ett sådant biträde har förordnats. Sökandenas förutsättningar att tillgodogöra sig sitt beslut är således beroende av hur väl denna förmedling av beslutets innehåll genomförs. Det är i dessa kontakter särskilt viktigt att den nödvändiga tolkningen genomförs på ett bra sätt.

Även om sökandena inte själva kan ta del av sina beslut är utformningen av besluten viktig. Väl utformade beslut är nämligen enklare för handläggare och offentliga biträden att förmedla och bra beslut kommer därigenom sökandena till godo indirekt. Välformulerade och välstrukturerade beslut är också regelmässigt en fördel för tolkar som ska tolka besluten.

Vid vår kartläggning av hur sökandena uppfattar Migrationsverkets beslut har framkommit att sökandena genom de offentliga biträdenas försorg huvudsakligen kan tillgodogöra sig sina beslut. Sökandena efterfrågar dock ofta mer utförliga skäl för besluten och efterlyser en ärendeanpassad argumentation, som ger svar på varför Migrationsverkets bedömning lett fram till just den aktuella utgången i sökandens ärende.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har överlag en positiv uppfattning av Migrationsverkets beslut. Domstolarna anser dock att besluten kan bli bättre främst avseende beslutens

struktur. Domstolarna framhåller också vikten av utvecklade skäl för Migrationsverkets bedömning. Redogörelser för tillämpliga rättsregler, liksom mer allmänt hållen landinformation bör, enligt domstolarnas mening få en mer tillbakadragen placering till förmån för tydligare och utförligare resonemang om Migrationsverkets bedömning i ärendet. Skälen för beslutet bör vidare ges en mer central placering och därigenom betonas ytterligare. Migrationsverkets beslut bör även ses över i språkligt avseende och besluten bör utformas med s.k. omtal och inte direkt du-tilltal.

Polisen kommer i sitt arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut i kontakt med Migrationsverkets beslut. Från polisens sida är det av stor betydelse att besluten tydligt redovisar Migrationsverkets överväganden i fråga om sökandens identitet och till vilket land ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Polisen har framhållit att frågorna om s.k. tillräcklighet och trovärdighet är av särskild vikt i verkställighetsärendena.¹ Tydligt redovisade skäl i dessa frågor efterfrågas därför.

6.2 Inledning

Ett beslut från Migrationsverket ska, liksom förvaltningsbeslut i övrigt, vara utformat på så sätt att den som tar del av beslutet förstår dess innebörd. Hur Migrationsverkets beslut uppfattas av mottagare av beslutet har stor betydelse för arbetet med att ta ställning till hur verkets beslut bör utformas.

Vi har fått i uppdrag att kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden uppfattas av enskilda, överinstanser och andra myndigheter. Utifrån kartläggningen av hur Migrationsverkets beslut uppfattas och hur besluten är utformade (se avsnitt 5) ska vi lämna förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Utredningen ska i dessa delar presenteras på ett sådant sätt att resultaten kan ligga till grund för Migrationsverkets fortsatta arbete med dessa frågor.

För att genomföra uppdraget att kartlägga hur sökandena vid Migrationsverket uppfattar verkets beslut har vi övervägt ett antal olika kartläggningsmetoder. Våra metodöverväganden redovisas i

¹ Migrationsverkets beslut innehåller ofta bedömningar av en sökandes *trovärdighet*, trots att det som prövas ofta är *tillförlitligheten i en sökandes uppgifter*. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 7.5.6.

avsnitt 6.3.1 och det närmare genomförandet av undersökningen och resultatet av den i de tre följande avsnitten.

I de fall då Migrationsverkets beslut överklagas är även migrationsdomstolen mottagare av verkets beslut och om domstolens dom överklagas kan dessutom Migrationsöverdomstolen komma att hantera beslut från Migrationsverket. I syfte att kartlägga hur dessa överinstanser uppfattar verkets beslut har den särskilde utredaren och utredningens sekreterare besökt landets tre migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen. Domstolarnas synpunkter redovisas i avsnitt 6.4.

Utformningen av Migrationsverkets beslut har inte endast betydelse för enskilda sökande och för de överinstanser som efter överklagande ska pröva verkets beslut. Även andra myndigheter än domstolarna kan i sin verksamhet komma i kontakt med Migrationsverkets beslut och utformningen av besluten kan ha betydelse för dessa myndigheter.

Våra direktiv pekar ut två sådana myndigheter – polisen och Kriminalvårdens transporttjänst. Vi har vänt oss till dessa myndigheter för att kartlägga hur de uppfattar verkets beslut. Landets kommuner hanterar Migrationsverkets beslut bl.a. inom ramen för boendefrågor och socialtjänstverksamhet. Vid vår kartläggning av hur andra myndigheter (än överinstanser) uppfattar Migrationsverkets beslut har vi därför bedömt att synpunkter bör inhämtas även från landets kommuner. Sådana synpunkter från kommunalt håll har vi fått genom kontakt med Sveriges Kommuner och Landsting. Myndigheternas synpunkter redovisas i avsnitt 6.5.

6.3 Sökandena vid Migrationsverket

6.3.1 Metodöverbäganden

Alternativa kartläggningsmetoder

Uppdraget att kartlägga hur Migrationsverkets beslut uppfattas av sökandena kan genomföras på ett antal olika sätt. En utgångspunkt vid våra överbäganden om vilken metod som lämpar sig bäst för att få kunskap om hur mottagarna av beslut uppfattar dessa är att det normalt sett är bäst att ställa frågor direkt till sådana personer. Frågorna kan ställas i form av en enkät eller vid intervjuer.

Enkätundersökningar är ofta s.k. kvantitativa undersökningar med fasta svarsalternativ. Genom en enkätundersökning kan man få veta

hur många av de medverkande som har en viss uppfattning i en viss fråga. Vid en enkätundersökning kan dock också lämnas utrymme för svarspersoner att fritt redogöra för sina synpunkter. Enkätundersökningar kan sändas ut till svarspersoner med post, genomföras digitalt eller vid personliga möten.

Eftersom sökandena normalt inte behärskar svenska språket, måste en enkät antingen översättas skriftligen till ett antal språk eller genomföras med hjälp av tolk.

En fördel med enkätundersökningar är att de kan riktas till en bred krets av svarspersoner och metoden har därför tidigare använts i sammanhang som påminner om vårt. På Förtroendeutredningens uppdrag (se SOU 2008:106 – *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*) genomförde Statistiska centralbyrån en enkätundersökning om förtroendet för domstolarna. Undersökningen riktade sig till allmänheten och till ett specialurval av personer med erfarenhet av att uppträda i domstol. Ett slumpmässigt urval om 3 000 personer tillfrågades och 500 personer med domstolserfarenhet valdes ut.

En risk med att genomföra en enkätundersökning är att resultatet kan bli svårtolkat, eftersom det inte finns möjlighet till följdfrågor och eftersom nyanser i svarspersonernas åsikter ofta inte framgår. Enkätundersökningar kan därför vara ett trubbigt instrument när det gäller att få fram detaljerade synpunkter på hur sökandena uppfattar Migrationsverkets beslut. I de fall då enkäter skickas ut med post eller digitalt, dvs. inte genomförs vid personliga möten med de tillfrågade, finns dessutom en risk att svarsfrekvensen blir låg. En låg svarsfrekvens medför naturligtvis svårigheter att dra säkra slutsatser av de resultat som erhålls.

Ett alternativ till enkätundersökningar är, som nyss nämnts, att hålla intervjuer med de personer man vill ha upplysningar från. Normalt sett sker intervjuer som s.k. kvalitativa undersökningar. Metoden innebär att man använder sig av ”öppna” frågor och att den som intervjuar har möjlighet att ställa fördjupande följdfrågor. Syftet med detta tillvägagångssätt är inte att exempelvis ta reda på hur många som förstår eller inte förstår meddelade beslut utan att få veta vad de tillfrågade personerna tycker om besluten. Målet med en kvalitativ intervjuundersökning är att få en djupare och mer mångfacetterad kunskap om de intervjuades uppfattning på ett visst område. En kvalitativ undersökningsmetod kan sägas gå på djupet, i

motsats till en kvantitativ metod, som snarare just kännetecknas av att man därigenom får en bred kunskap.²

En stor fördel med att genomföra en kvalitativ intervjuundersökning är att möjligheten till öppna frågor och följdfrågor gör att det är enklare att ta reda på vilka eventuella problem de tillfrågade har med att förstå Migrationsverkets beslut. En nackdel är emellertid att det i allmänhet finns en större ovilja bland personer som medverkar i en intervju att uttrycka kritik muntligen, jämfört med när personer ombeds lämna skriftliga synpunkter. Detta kan leda till ett missvisande resultat.

Hur sökandena vid Migrationsverket uppfattar verkets beslut kan även undersökas genom att hämta in indirekt information. Detta kan ske genom att man vänder sig till professionella aktörer, som har i uppdrag att företräda sökandena vid Migrationsverket. Genom att ställa frågor till offentliga biträden kan man få en uppfattning om vilka svårigheter sökandena har att förstå Migrationsverkets beslut. Offentliga biträden har förutom en förvärvad erfarenhet av vad sökandena normalt brukar ha frågor om efter att ha tagit del av sina beslut, dessutom juridiska kunskaper. Det får därför antas att de har goda förutsättningar att lämna värdefulla synpunkter på hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan förbättras för att underlätta för sökandena att ta del av besluten.

Professionella aktörers syn på hur väl sökandena förstår Migrationsverkets beslut kan hämtas in på olika sätt. Således kan de offentliga biträdenas synpunkter samlas in genom en enkätundersökning eller genom individuella intervjuer. Det är även möjligt att samla ett antal professionella aktörer och i seminarieform ta del av deras erfarenheter.

En fördel med att hämta in information om hur sökandena uppfattar Migrationsverkets beslut genom att tillfråga offentliga biträden är att biträdena genom sitt arbete har bildat sig en uppfattning om hur deras huvudmän uppfattar besluten. Genom biträdena kan man därigenom få en bild av hur relativt många olika sökande uppfattar Migrationsverkets beslut. Vid kontakter med offentliga biträden finns dessutom inte några språkliga svårigheter.

Det finns emellertid även nackdelar med att vända sig till offentliga biträden. Den information man får är andrahandsinformation och därigenom finns alltid en risk att den inte i alla delar är riktig. Det är inte heller säkert att offentliga biträden av sina huvudmän

² Se I. Holme och B. Solvang, *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, 2 uppl., 1997, s. 76 f.

alltid får veta allt dessa har funderat kring när det gäller utformningen av Migrationsverkets beslut. Någon heltäckande bild av hur sökandena uppfattar besluten kan därför möjligen inte fås genom kontakter med offentliga biträden. En ytterligare svaghet med en kartläggningsmetod som innebär att offentliga biträden tillfrågas är att sökande som får bifall till sin ansökan vid Migrationsverket ofta inte har något offentligt biträde. Detta medför att en sådan undersökning kan komma att främst fokusera på avslagsbeslut.

Ytterligare en möjlighet att kartlägga hur sökandena uppfattar Migrationsverkets beslut är att verkets medarbetare tillfrågas om vilka frågor sökandena normalt ställer till verket efter det att beslutet meddelats. Mottagningshandläggare har regelmässigt flera kontakter med sökandena under migrationsprocessen. Det är därför tänkbart att kartläggningen kan genomföras genom att sådana handläggare tillfrågas om vad sökandena, enligt handläggarnas erfarenhet, brukar berätta om hur de uppfattar sina beslut.

Val av kartläggningsmetod

Frågan hur sökandena uppfattar beslut från Migrationsverket är enligt vår mening så pass komplex att den inte lämpar sig särskilt väl för en kvantitativ enkätundersökning. Vi har därför bedömt att en sådan undersökning inte ger oss den information som är viktig för utredningsarbetets slutmål i denna del – att lämna förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. För att få en så komplett bild som möjligt bör i stället kvalitativa intervjuer genomföras.

Att i en kvalitativ intervjuundersökning vända sig direkt till sökandena vid Migrationsverket är emellertid komplicerat. Under 2011 genomförde Migrationsverket en undersökning inom ramen för projektet "Kortare väntan".³ Projektet innebar en utveckling av ett nytt arbetssätt inom asylprocessen och syftade bl.a. till att korta den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden. För att undersöka hur asylsökande upplevt bemötandet och handläggningen enligt det nya arbetssättet lät Migrationsverket genomföra intervjuer med sökandena. Intervjuer hölls med såväl sökande som fått bifall till ansökan, som sökande vars asylansökan avslagits.

³ Se rapporten *Migrationsverket – sökandeundersökning inom ramen för projektet "Kortare väntan"*, Markör Marknad & Kommunikation AB.

För att få kontakt med tänkbara intervjupersoner skickades en inbjudan att medverka i intervjuer till drygt 140 personer. Tolv personer anmälde intresse för att låta sig intervjuas. Av dessa hade tio personer fått avslagsbeslut och två fått bifall till sin respektive ansökan. Under intervjuundersökningen visade det sig att intervjuerna med de sökande som fått avslag på asylansökan till stor del präglades av att sökandena hade påtagligt svårt att distansera sig från sitt ärende i sak. Vid redovisningen av uppdraget att hålla intervjuer framförde dessutom det ansvariga konsultföretaget att många av intervjuerna enligt företagets bedömning rört sig i gränslandet för vad som kunde anses lämpligt att genomföra. Många av de som intervjuades befann sig i en mycket svår livssituation och gav intryck av att vara desperata och må uppenbart dåligt. Även om parterna tydligt informerats om att de som genomförde intervjuerna inte kunde påverka sökandenas asylärenden såg många intervjun som en möjlighet att på nytt framföra sina skäl för ansökan.

Förutom att svarsfrekvensen vid Migrationsverkets intervjuundersökning inom ramen för "Kortare väntan"-projektet får sägas ha varit låg kan det även ifrågasättas om intervjuerna gav svar på de frågor Migrationsverket önskade. I verkets slutrapport över projektet konstaterades att djupintervjuer inte var en lämplig metod för att undersöka sökandenas upplevelser av handlägningsreformen.⁴

Svårigheter med att vända sig till enskilda sökande i migrationsärenden har även i andra sammanhang medfört att intervjuer med dessa personer inte har ansetts lämpliga. Exempelvis har Kammarrätten i Stockholm undantagit parter i migrationsmål från de intervjuer i bemötandefrågor som domstolen genomfört.

Vid vårt val av kartläggningsmetod har vi beaktat dessa tidigare erfarenheter, främst från Migrationsverket. Sökandena vid Migrationsverket befinner sig i de fall då de fått avslag på sin ansökan ofta i en svår livssituation. Framtiden ter sig för dessa personer oviss. Det är förståeligt att det i en sådan situation inte är särskilt lätt att distansera sig från det egna ärendet och besvara frågor om hur man uppfattat Migrationsverkets beslut som sådant, utan att tala om utgången i ärendet. Även om medverkan i intervjuer naturligtvis bygger på frivillighet kan det enligt vår uppfattning ifrågasättas om det är lämpligt att genomföra en sådan undersökning.

⁴ Se *Kortare väntan*, slutrapport, Migrationsverket, dnr. 111-2009-5352.

Av främst etiska hänsyn har vi mot denna bakgrund valt att inte genomföra en intervjuundersökning med sökandena vid Migrationsverket.

För att nå ökad kunskap om hur sökandena uppfattar Migrationsverkets beslut har vi i stället valt att vända oss till offentliga biträden. Genom djupintervjuer med ett antal biträden kan enligt vår mening de eventuella svårigheter som deras huvudmän har att tillgodogöra sig besluten ringas in.

6.3.2 Närmare om intervjuundersökningen

För att utföra kartläggningsuppdraget i enlighet med de överväganden som vi gjort och som redovisats i föregående avsnitt lämnade vi ett uppdrag till Markör Marknad & Kommunikation AB att per telefon genomföra intervjuer med offentliga biträden. Intervjuundersökningen resulterade i en rapport som utgör bilaga 4 till detta betänkande.

Med bistånd från Advokatsamfundet, som tog fram kontaktuppgifter, skickades inbjudan att medverka vid intervjuerna till 96 medlemmar i samfundet, alla verksamma inom områdena asyl- eller invandrarrätt. Totalt genomfördes 28 intervjuer om ungefär 60 minuter vardera. Undersökningen utfördes med s.k. kvalitativ metod i form av djupintervjuer.

Till grund för intervjuerna låg en frågeguide, som togs fram i samråd mellan utredningen och konsultföretaget. Guiden är fogad till rapporten från undersökningen och innehåller knappt fyrtio frågor.

Merparten av de medverkande offentliga biträdena har lång erfarenhet, mer än tio år, av arbete som offentligt biträde. De flesta hanterar olika ärendekategorier vid Migrationsverket. Samtliga offentliga biträden hade företrätt sökande från olika ursprungsländer. Biträdenas olika erfarenhet bedöms således ha bidragit till en stor bredd i undersökningen.

Eftersom syftet med intervjuerna var att få en bild av hur sökandena vid Migrationsverket uppfattar sina beslut, ombads de offentliga biträdena att besvara frågorna utifrån vad deras huvudmän enligt ombudens mening har för uppfattning i frågorna och således inte vad ombuden själva ansåg. Sökandena vid Migrationsverket kan dock med hänsyn främst till att de regelmässigt inte behärskar svenska inte själva läsa sina beslut. Detta medför självfallet begränsningar i

sökandenas möjligheter att bilda sig en självständig uppfattning av besluten och innebär också begränsningar i de åsikter de kan uttrycka om hur besluten är utformade. I en del fall har de intervjuade offentliga biträdena getts utrymme att lämna egna synpunkter. I resultatgenomgången framgår dock vilka åsikter som är hänförliga till sökandena och vilka som är de offentliga biträdenas.

6.3.3 Faktorer som påverkar sökandenas möjligheter att ta del av Migrationsverkets beslut

Sökandena vid Migrationsverket behärskar, som tidigare nämnts, i de allra flesta fall inte svenska språket. Migrationsverkets beslut utformas undantagslöst på svenska och översätts inte i skrift. Detta innebär att en enskild sökande utan egna kunskaper i svenska inte själv kan ta del av sitt beslut utan är i behov av hjälp för att få veta vad beslutet innebär.

En sökande som befinner sig i Sverige och som är inskriven vid en av Migrationsverkets mottagningsenheter får del av sitt beslut vid ett särskilt möte vid något av mottagningskontoren. Beslut som meddelas den sökande på detta sätt är huvudsakligen beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, men det förekommer att även andra slags beslut underrättas via mottagningskontor.

I sina kontakter med Migrationsverket är den absoluta merparten av sökandena beroende av hjälp med tolkning. Tillgången till välfungerande tolkning är av mycket stor betydelse för sökandens möjlighet att tillföra relevant information till ärendet i utredningsskedet, men även för hans eller hennes förutsättningar att ta del av och tillgodogöra sig Migrationsverkets beslut.

Nedan följer en redogörelse för vad som kommit fram i vår intervjuundersökning när det gäller frågorna om underrättelse av beslut och tolkningens betydelse. Våra överväganden i dessa två frågor behandlas i avsnitt 7.7.

Vid vår undersökning av hur sökandena vid Migrationsverket uppfattar verkets beslut har det även framkommit att vissa kulturella faktorer kan ha betydelse, liksom sökandenas utbildningsbakgrund. Dessa faktorer redovisas avslutningsvis i detta avsnitt.

Underrättelse av beslut

Offentliga biträden är vanligtvis inte med när sökandena underrättas om Migrationsverkets beslut. I många fall har sökandena efter ett sådant möte vid Migrationsverket endast fått klart för sig utgången i ärendet, om det blev bifall eller avslag, och någon närmare kännedom om skälen för beslutet har sökandena sällan fått efter underrättelsesamtalet. I merparten av fallen sker den egentliga genomgången av beslutet i stället med hjälp av det offentliga biträdet, oftast inför ett överklagande av ett avslagsbeslut.

Det förekommer att en sökande får hjälp att ta del av sitt beslut av en bekant eller släkting som behärskar svenska. Sökande som fått hjälp på detta sätt har dock ofta endast fått information om delar av sitt beslut och inte beslutet i dess helhet.

En del offentliga biträden har som rutin att själva gå igenom Migrationsverkets beslut med sökandena före verkets möte för underrättelse. En sökande som på detta vis fått del av sitt beslut före underrättelsesamtalet kan normalt sett tillgodogöra sig informationen vid Migrationsverket bättre.

En del sökande framför synpunkter på att de vid underrättelsesamtalet fått information om hur stor andel av överklagade beslut som ändras i migrationsdomstolarna. Enligt sökandena upplevs detta som att Migrationsverket försöker förmedla intrycket att det inte är någon mening med att överklaga, eftersom så få beslut ändras i överinstanserna.

Några av de tillfrågade offentliga biträdena har i undersökningen ifrågasatt lämpligheten i att företrädare för Migrationsverket underrättar sökandena om beslut och dess innebörd. Man har framfört att detta kan vara olämpligt i de fall då beslutet innebär avslag på en ansökan och menar att Migrationsverkets roll som motpart vid ett överklagande gör att verket inte bör förklara ett beslut för sin kommande motpart i domstol.

Från de offentliga biträdenas sida har det i detta sammanhang också framförts synpunkter på kompetensnivån hos de handläggare som arbetar med att underrätta sökandena om Migrationsverkets beslut. Dessa synpunkter har särskilt tagit sikte på att man menar att handläggarna ofta inte är insatta i sökandens ärende och inte heller har tillräckliga juridiska kunskaper för att klara uppgiften att underrätta sökanden om innehållet i beslutet.

Av de genomförda intervjuerna framgår slutligen att det kan finnas sökande som inte i något skede får hjälp med att ta del av

Migrationsverkets beslut i dess helhet. Underrättelsesamtalet vid verket innefattar, som sagt, sällan en genomgång av beslutet i dess helhet och offentliga biträden kan inom ramen för sitt uppdrag inte alltid förklara *hela* beslutet utan endast de delar som är relevanta vid ett eventuellt överklagande. De flesta biträden har dock i undersökningen gett uttryck för att de menar att sökandena vid ett överklagande oftast får del av sitt beslut i tillräcklig utsträckning. Detta gäller primärt de sökande som fått avslag på sin ansökan vid Migrationsverket, eftersom det till övervägande del endast är dessa parter som de offentliga biträdena går igenom besluten med. Sökande som får bifall vid Migrationsverket får ofta del av sitt beslut endast vid underrättelsen på mottagningskontoret.

Tolkningens betydelse

Sökandena framför ibland synpunkter på tolkningen vid verket. De ger då uttryck för att tolkningen inte alltid fungerat tillfredsställande. Sådan kritik lämnas dock sällan i närvaro av tolken och inte heller i närvaro av Migrationsverkets handläggare, eftersom sökandena av rädsla för att det ska påverka deras ärende inte vill "besvära".

Störst betydelse för sökanden är att tolkningen fungerar bra vid utredningssamtalen vid Migrationsverket. Dålig tolkning under utredningen kan få konsekvenser för beslutet. Missförstånd som beror på tolkningen kan ge Migrationsverket uppfattningen att sökanden ändrar sin berättelse, när det i själva verket endast är så att olika tolkar vid olika tillfällen översatt sökandens uppgifter på olika sätt. Skillnaderna vid tolkningen kan leda till att sökanden bedöms lämna motstridiga uppgifter, vilket får till följd att han eller hon bedöms sakna trovärdighet.⁵

Även vid underrättelsesamtalen är kvaliteten på tolkningen av stor betydelse. Tolken är då ofta närvarande endast per telefon och kvaliteten varierar och påverkar därigenom sökandenas möjligheter att få hjälp att tillgodogöra sig sina beslut.

Sökandena framför sällan till sina offentliga biträden att de skulle vilja ha en skriftlig översättning av sitt beslut. Flera biträden har dock berättat att det förekommer att deras huvudmän lägger in sina beslut i Google Översätt för att därigenom kunna läsa ett beslut på det egna språket. Sådana översättningar orsakar ofta förvirring hos sökandena.

⁵ Om begreppet trovärdighet, se not 1.

Kulturella faktorer och betydelsen av utbildningsbakgrund

Många sökande vid Migrationsverket kommer från kulturer med samhällssystem som i grundläggande avseenden skiljer sig från det svenska. För sådana sökande kan det vara svårt att till fullo förstå processen vid Migrationsverket och därigenom även problematiskt att tillgodogöra sig beslutet från Migrationsverket. Som exempel nämner ett av de medverkande offentliga biträdena att sökande från något av länderna på Balkan ofta har lättare att förstå den svenska migrationsprocessen än många sökande från vissa arabiska länder. Generellt kan man enligt vad de offentliga biträdena berättat se att sökande som kommer från ett land med ett samhällssystem som påminner om det svenska har lättare att sätta sig in i hur beslutsprocessen fungerar och tillgodogöra sig den information som lämnas, däribland själva beslutet.

Kopplat till kulturella faktorer är också synen på statliga myndigheter. Sökande med ursprung i länder utan någon egentlig rättsstat kan ha ett mer reserverat förhållningssätt gentemot statliga tjänstemän, vilket kan påverka hur sökandena förhåller sig till Migrationsverket men också hur man uppfattar sitt beslut.

De tillfrågade offentliga biträdena har även noterat skillnader mellan hur sökande med högre utbildningsgrad och sökande med lägre utbildning, eller ingen utbildning alls, uppfattar Migrationsverkets beslut. Sökande med högre utbildningsnivå uppges ha enklare att tillgodogöra sig och förstå sina beslut. Det är också mer välutbildade sökande som oftare är kritiska till besluten och ifrågasätter dem. Sökande som är analfabeter har ofta särskilt svårt att tillgodogöra sig sina beslut och förstå på vilka grunder besluten tillkommit.

I detta sammanhang kan även nämnas att en del offentliga biträden påtalat att det enligt deras mening finns ett samband mellan å ena sidan kulturell bakgrund och utbildningsnivå och å andra sidan möjligheten att få uppehållstillstånd. En sökande med goda förutsättningar att förstå den svenska asylprocessen kan enklare ta till sig vad som är viktigt att framhålla vid Migrationsverkets utredning i hans eller hennes ärende. En sådan sökande har därför bättre förutsättningar för att uttrycka sina skäl för ansökan och relevanta omständigheter kommer därför enklare fram i utredningarna vid Migrationsverket.

6.3.4 Så här uppfattar sökandena Migrationsverkets beslut

Disposition

Sökandena framför i princip aldrig några synpunkter till sina offentliga biträden på dispositionen i Migrationsverkets beslut.⁶ Anledningen till detta är att de ytterst sällan själva läser sina beslut och därför inte vet hur beslutet är disponerat.

Skäl för beslutet

Sökandena kan, med hjälp av sitt offentliga biträde, i de flesta fall relativt väl tillgodogöra sig skälen för Migrationsverkets beslut. De offentliga biträdena har dock berättat att den rättsliga argumentationen i verkets beslut ofta är alltför kortfattad, vilket påverkar biträdenas möjlighet att förklara för sina huvudmän vad som varit utslagsgivande för Migrationsverket. Alltför kortfattade och intetsägande motiveringar påverkar därigenom en sökandes möjlighet att förstå sitt beslut. På motsvarande sätt förhåller det sig med långa och invecklade rättsliga resonemang. Dessa är inte alltid utformade på ett sådant vis att de är möjliga att förmedla till sökandena på ett bra sätt.

De offentliga biträdena har framfört att besluten ur sökandenas perspektiv ofta innehåller alltför omfattande allmänna redogörelser för gällande rätt. Redogörelser för lagtext som inte är relevant i ett enskilt ärende medför att beslutet blir otydligt och därigenom svårare att förmedla till sökanden. I den mån sökandena framför åsikter om skälen för Migrationsverkets beslut är invändningen ofta att man efterlyser mer rättslig argumentation, direkt hänförlig till det egna ärendet, i stället för mer allmänt hållen redovisning av landinformation eller gällande rätt.

Sökande som med hjälp av exempelvis en släkting eller en bekant har tagit del av sitt beslut har ofta visat sig ha svårt att skilja mellan de egentliga skälen för beslutet och beslutets deskriptiva delar. Det är inte tydligt för sökandena vad som är allmänna redogörelser för gällande rätt eller för annan information i ärendet och vad som är Migrationsverkets bedömning av sökandens skäl för ansökan.

⁶ I intervjuguiden som användes vid intervjuerna med de offentliga biträdena användes termen "disposition". I utredningsarbetet i övrigt, bl.a. i våra överväganden i avsnitt 7, använder vi termen "struktur". Begreppen är enligt vår mening synonyma.

Många av de offentliga biträdena har för egen del framfört att det vore önskvärt om argumentationen i det specifika ärendet tilläts ta större plats och blev mer framträdande i besluten. En sökande är primärt intresserad av Migrationsverkets bedömning i hans eller hennes ärende och denna bedömning framgår inte alltid tydligt i besluten. Exempelvis förekommer det att kriterierna trovärdighet och tillräcklighet sammanblandas i besluten och det är då svårt för ett offentligt biträde att förklara för sökanden vad som varit avgörande i hans eller hennes ärende, eftersom detta inte tydligt framgår i beslutet. Om Migrationsverket i beslutet anger att sökanden inte är trovärdig, måste detta preciseras så att det framgår i vilka avseenden verket inte trott på sökanden.⁷

Språklig utformning

Eftersom merparten av sökandena inte behärskar det svenska språket, lämnar de sällan synpunkter på beslutens språkliga utformning.

Den terminologi Migrationsverket använder i besluten förmedlas sällan ordagrant till sökandena. I stället använder det offentliga biträdet uttryckssätt anpassade till sökanden. Mot den bakgrunden har den språkliga utformningen av besluten snarast betydelse för biträdets möjlighet att förklara ett beslut. I den mån beslutet är lättillgängligt språkligt sett, gagnar detta dock indirekt sökanden genom att det offentliga biträdet då i mindre utsträckning behöver förenkla och anpassa språket när han eller hon går igenom beslutet.

Flera av de offentliga biträdena har berättat att besluten enligt deras mening ofta innehåller ett högtravande fack- och myndighets-språk. Även sökande med vissa kunskaper i svenska skulle enligt biträdenas bedömning ha svårt att förstå språket i besluten. Den språkliga utformningen är enligt de offentliga biträdenas mening snarast anpassad för någon med juridisk kompetens.

Landinformation

Sökandena framför vanligtvis inte några synpunkter på Migrationsverkets källor för landinformation men det förekommer däremot att de har åsikter om innehållet i landinformationen. Dessa åsikter består ofta i att Migrationsverkets beskrivning av förhållandena i

⁷ Om begreppet trovärdighet, se not 1.

hemlandet inte stämmer överens med deras uppfattning av hur det är att leva i landet. Det förekommer också att sökandena anser att Migrationsverkets redogörelser för förhållandena i ett land är vinklade och partiska. Sökandena ger ibland också uttryck för att kunskapsnivån hos de som tagit fram olika landrapporter inte är tillräcklig.

Sökandens egen berättelse

Bilden av hur sökandena uppfattar hur den egna berättelsen återges i Migrationsverkets beslut är splittrad. En del offentliga biträden har berättat att sökandena ofta har åsikter om hur deras berättelse återgetts i besluten medan andra biträden upplever att sökandena sällan har sådana synpunkter. I de fall då en sökande gett uttryck för att hans eller hennes egna uppgifter inte redovisas på rätt sätt i beslutet, är de vanligaste invändningarna att tolkningen inte gjorts på rätt sätt och att berättelsen är ofullständig. Sökandena är då oroliga att det som inte står med i beslutet inte heller har varit underlag för Migrationsverkets beslut.

Barnperspektivet

De offentliga biträdena har berättat att det på många sätt självfallet är svårare för barn att förstå migrationsprocessen och Migrationsverkets beslut än vad det är för vuxna. I övrigt framkommer det dock normalt sett inte andra synpunkter från barn eller gode män för ensamkommande barn än vad det gör från andra sökande.

Sökande med barn ger sällan uttryck för några åsikter om hur barnets situation hanterats i Migrationsverkets beslut. De flesta sökande ser dock, enligt biträdenas bedömning, familjen som en helhet och efterlyser därför inte resonemang särskilt om barnens skäl för ansökan. Sökandena uppfattar i stället besluten som en samlad bedömning av hela familjens situation.

Utbildningsnivån hos sökande med barn kan påverka hur de ser på barnets situation. Sökande med högre utbildning har generellt mer åsikter om hur barnperspektivet behandlas i Migrationsverkets beslut än vad sökande med lägre utbildningsnivå har.

I enstaka fall framför sökande med barn att de anser att besluten inte behandlar vad det för barnet skulle innebära att flytta från landet och ryckas upp från ett sammanhang som barnet anpassat sig till.

Sökandena uppfattar då att beslutet inte berör denna fråga utifrån barnets situation.

6.4 Överinstanser

6.4.1 Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen⁸

Domstolens övergripande bild av Migrationsverkets beslut

Migrationsdomstolens generella uppfattning av Migrationsverkets beslut är att besluten är förhållandevis bra. Besluten är alltid uppbyggda på samma sätt och de är därför enkla att orientera sig i. Det finns dock enligt domstolens mening utrymme för förbättringar.

Beslut i vissa ärendekategorier är generellt sett bättre än beslut från andra kategorier. Således upplever man från domstolens sida att beslut i asylfrågor är bättre än beslut i anknytningsärenden. Asylbeslut ger ofta en fullständig bild av ett ärende medan det i anknytningsärenden oftare är först vid en genomgång av Migrationsverkets hela akt som man kan få en helhetsbild av ärendet.

En generell svaghet i många beslut är att det relativt ofta hänvisas till inaktuella rättskällor. Det kan exempelvis förekomma att äldre förarbetsuttalanden refereras trots att det finns nyare vägledande avgöranden från Migrationsöverdomstolen. En tänkbar förklaring till att sådana fel förekommer kan vara att besluten baseras på äldre beslutsmallar.

Beslutens struktur

Migrationsdomstolen anser att beslutens struktur är förhållandevis bra. Besluten är tämligen överblickbara och begripliga.

Beslutens läsbarhet skulle dock enligt domstolens mening vinna på om besluten strukturerades annorlunda. För att ta del av Migrationsverkets hela resonemang i en fråga är det ibland nödvändigt att läsa på ett antal olika ställen i beslutet. Detta upplevs som otillfredsställande och en bättre struktur skulle uppnås om i stället besluts-skälen ordnades så att den samlade bedömningen i respektive fråga redovisades i ett och samma avsnitt i beslutet.

⁸ Domstolen besöktes den 24 oktober 2012. Från domstolens sida deltog chefsrådmännen Agneta Eberhardt och Marie Jönsson samt rådmännen Jörgen van der Stad och Lena Axelsson.

De egentliga skälen i besluten från Migrationsverket återfinns således inte alltid under en egen rubrik, vilket bidrar till att det kan vara svårt att ”sortera” i texten. Under rubriker som borde vara förbehållna verkets egentliga skäl för beslutet kan finnas dels bedömningen av sökandens ärende, dels en mer allmän redovisning av gällande rätt, landinformation och bevisning. Besluten skulle enligt domstolens mening få bättre struktur om man använde fler rubriker.

Redovisning av lagtext

Det är enligt migrationsdomstolens mening positivt att Migrationsverkets beslut innehåller en redovisning av tillämplig lag. Det verkar emellertid som att redogörelsen för lagbestämmelser ofta sker ”mekaniskt” och det vore en klar fördel om i stället endast lagtext som är direkt tillämplig i respektive ärende redovisades. Om det exempelvis är så att utgången vid Migrationsverket är beroende av sökandens bristande trovärdighet, så är långa redogörelser för tillämplig lag gällande skyddsbehov inte relevanta och dessa tynger då texten i onödan.

Domstolen bilägger normalt sett Migrationsverkets beslut till sina domar. Eftersom besluten i princip alltid redovisar tillämpliga lagregler, anger domstolen nästan aldrig lagtext i domarna. Migrationsverkets redovisning av lagbestämmelser underlättar därigenom för migrationsdomstolen vid domskrivningen.

Formulering av slutet och överensstämmelse mellan slutet, ansökan och skälen för beslutet

Migrationsdomstolen anser att själva slutet i beslut från Migrationsverket är tydligt formulerat. Det förekommer att det i skälen finns formuleringar som tyder på ställningstaganden utöver vad som sedan framkommer av slutet men detta innebär sällan något problem för domstolen.

I en del ärenden stämmer inte redovisningen av vad sökanden ansökt om med vad Migrationsverket tagit ställning till i själva slutet av beslutet. Detta kan innebära att det sökanden anfört inte i alla delar bemöts i slutet.

Språklig utformning

Migrationsverkets beslut har relativt ofta språkliga brister. Det förekommer exempelvis ofta grammatiska fel och stilbrott. Ett beslut kan innehålla omfattande avsnitt med lagtext, utan språkliga felaktigheter, följt av avsnitt med Migrationsverkets bedömning, där ett helt annat språk används. Det är också relativt vanligt att terminologi används på fel sätt.

Besluten innehåller ofta "verksjargong", dvs. formuleringar som är etablerade vid Migrationsverket men som språkligt sett inte är bra. Som exempel kan nämnas uttrycken "sökandens skäl prövas mot X-land" och "du har ansökt om verkställighetshinder".

Användningen av du-tilltal i besluten är enligt domstolens mening märklig. Språkligt innehåller besluten en blandning mellan högravande juristspråk och ledigt tal där sökanden "duas". En nackdel med att tilltala sökanden direkt och använda "du" är att detta tilltal kan framstå som alltför personligt i förhållande till personer från andra kulturer, där myndigheter normalt inte "duar" i beslut. Å andra sidan kan det, i de fall då den som skriver ett beslut har träffat sökanden personligen, verka formellt och distanstagande om man inte skriver "du".

Det finns enligt domstolens uppfattning i de flesta fall inte någon risk för missförstånd när sökanden tilltalas direkt i besluten. I de fall då ett beslut omfattar flera personer bör dock personernas namn användas.

Landinformation

Migrationsverkets redovisning av relevant landinformation är ofta bra. Det framgår i princip alltid varifrån informationen är hämtad och landinformation finns med i den utsträckning som respektive ärende kräver.

Det förekommer att landinformation inte är helt uppdaterad men oftast är informationen aktuell.

Barnperspektivet

I de fall då ett beslut rör barn omnämns barnperspektivet regelmässigt i Migrationsverkets beslut. Om ett barn har egna skyddsskäl, så prövas dessa enligt domstolens erfarenhet alltid.

Även om barnperspektivet nämns i beslut som rör barn är det inte alltid så att besluten innehåller ett egentligt ställningstagande till barnperspektivet. I stället förekommer det att beslut anger att Migrationsverket har beaktat barnperspektivet men att det inte finns någon närmare motivering kring *hur* barnperspektivet påverkat bedömningen i ärendet.

Ärenden om ensamkommande barn innehåller regelmässigt gedigna utredningar och dessa ärenden hanteras bra av Migrationsverket.

Sökandens berättelse

Normalt sett är en sökandes egen berättelse utförligt angiven i Migrationsverkets beslut. I många fall innehåller besluten enligt migrationsdomstolens mening dock upprepningar av sökandens uppgifter. Detta tynger ett beslut och sådana upprepningar bör undvikas.

Det är i besluten inte alltid tydligt vad som är sökandens egen berättelse och vad som är Migrationsverkets värdering av sökandens uppgifter. Det går därför inte alltid att utläsa om ett visst förhållande är ett påstående från sökandens sida eller om det är Migrationsverkets bedömning av sökandens påstående. Detta kan exempelvis ta sig uttryck i att det förekommer att ordet "framgår" används på ett felaktigt sätt. I ett beslut kan det stå "det framgår av din berättelse att ..." när Migrationsverket egentligen menar "du har påstått att ...".

Övriga synpunkter

Hanteringen av ärenden som berör flera sökande fungerar överlag bra. Som regel upprättar Migrationsverket ett beslut för varje sökande.

Det förekommer ofta att enskilda parter vid migrationsdomstolen anför att de blivit missförstådda vid Migrationsverket och att vissa uppgifter i beslutet därför inte är riktiga. Anledningen till dessa missförstånd uppges oftast vara att tolkningen vid utredningssamtalen inte fungerat bra.

6.4.2 Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen⁹

Domstolens övergripande bild av Migrationsverkets beslut

Migrationsdomstolens övergripande bild av Migrationsverkets beslut är att beslutens utformning är relativt bra. I jämförelse med beslut från många andra myndigheter är Migrationsverkets beslut dock väldigt långa, ofta med tunga sjok av lagtext. De s.k. egentliga skälen för besluten är ibland "dolda" av omfattande mer allmän information medan Migrationsverkets egen bedömning kommer i skymundan.

Kvaliteten på besluten är förhållandevis god. Besluten ger generellt sett ett tillräckligt underlag för domstolen att fatta beslut utifrån.

Enligt migrationsdomstolen vore det dock värdefullt om Migrationsverket utförligare än som ofta sker redogjorde för sina slutsatser och för vad som ligger bakom verkets överväganden. Som exempel kan nämnas att det är vanligt förekommande att handlingar som getts in av en sökande benämns vara av "enkel beskaffenhet" och därför utan bevisvärde. I sådana fall vore det värdefullt om Migrationsverket redovisade skälen bakom slutsatsen (exempelvis att handlingen är uppenbart förfalskad, att den innehåller stavfel som det inte är troligt att en offentlig myndighet skulle göra eller att papperskvaliteten inte överensstämmer med motsvarande äkta handlingar). Naturligtvis är en sådan utförligare redovisning av skälen även av betydelse för sökanden, som ett sätt att göra det möjligt för honom eller henne att bemöta det som anges i Migrationsverkets beslut.

Beslutens struktur

Strukturen i Migrationsverkets beslut är ofta inte bra och framstår inte som tydlig. Det förekommer att det är svårt att särskilja ett besluts olika delar. Det kan exempelvis vara så att bedömningen av sökandens identitet integreras i bedömningen av om sökanden har ett skyddsbehov.

Migrationsverkets bedömning bör i besluten placeras samlat och företrädesvis under en egen rubrik.

⁹ Domstolen besöktes den 30 oktober 2012. Från domstolens sida deltog rådmännen Dick Hjort, Lars I Magnusson, Rolf Samuelsson och Johan Sanner samt föredragandena Susanne Hansson och Magdalena Lindberg.

Redovisning av lagtext

Det är, enligt migrationsdomstolens mening, tydligt att beslutens redogörelse för lagtext har hämtats från en beslutsmall. I sig finns det naturligtvis inte några invändningar mot detta tillvägagångssätt men redogörelsen för gällande rätt i ett beslut bör anpassas till det enskilda ärendet.

Formulering av slutet och överensstämmelse mellan slutet, ansökan och skälen för beslutet

Själva slutet i Migrationsverkets beslut är oftast bra. Det förekommer att det i slutet saknas något moment, dvs. att Migrationsverket i slutet inte har redovisat allt verket tagit ställning till i skälen. Detta sker dock endast i enstaka fall och enligt migrationsdomstolens uppfattning föreligger sällan någon risk för missförstånd.

Vidare förekommer det att den redogörelse för sökandens ansökan som lämnas i ett beslut inte i alla delar stämmer överens med vad som framgår av själva slutet i beslutet. Av ärendet går det dock alltid att få klarhet i vad Migrationsverket tagit ställning till och vad som ska prövas av migrationsdomstolen.

Språklig utformning

Det är enligt domstolens mening inte lämpligt att sökanden i Migrationsverkets beslut tilltalas med "du". Det vore bättre om verket inte utformade besluten med ett direkt tilltal utan i stället använde sökandens namn. Personligt tilltal lämpar sig bättre i brev till sökandena men bör undvikas i Migrationsverkets formella beslut.

Besluten innehåller en del s.k. verksjargong. Många formuleringar förekommer så ofta att de framstår som innehållslösa. Exempelvis anges om skriftliga dokument ofta att de är "av enkel beskaffenhet och måste tillerkännas ett lågt bevisvärde". Migrationsverket bör i sådana fall precisera *varför* en handling anses ha ett lågt bevisvärde. Formuleringar liknande den nyss nämnda riskerar att bli intetsägende utan verkligt innehåll.

Det förekommer att tonen i Migrationsverkets beslut är raljant och en läsare kan få känslan av att det finns bakomliggande skäl för ett beslut som inte redovisas öppet. I besluten används dessutom ofta förstärkningsord i större utsträckning än vad som är motiverat.

Landinformation

Migrationsverkets beslut innehåller regelmässigt en redovisning av de källor för landinformation som använts i beslutet. Ofta finns redogörelser för vad olika rapporter innehåller. Det förekommer dock att Migrationsverket i sina beslut redogör för landinformation som saknar betydelse för hur ett aktuellt ärende har bedömts. Sådan landinformation är naturligtvis onödig och tynger ett beslut utan att tillföra något av vikt för beslutsmotiveringen.

Barnperspektivet

Enligt migrationsdomstolens mening berörs barnperspektivet endast väldigt kortfattat i de flesta beslut. Ofta sker detta enbart genom att beslutet innehåller en hänvisning till utlänningslagens reglering av frågan. Detta är otillfredsställande.

Ärenden som rör ensamkommande barn hanteras dock oftast mycket bra av Migrationsverket och besluten i sådana ärenden är oftast fylliga och baserade på en utförlig utredning.

Övriga synpunkter

Ärenden med flera sökande hanteras oftast på ett bra sätt i Migrationsverkets beslut.

Enskilda parter i migrationsmål vid domstolen har inte sällan invändningar mot hur deras egen berättelse redovisas i Migrationsverkets beslut. Det är vanligt förekommande att enskilda parter anför att de blivit missförstådda vid Migrationsverket eller att tolkningen inte fungerat.

6.4.3 Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen¹⁰*Domstolens övergripande bild av Migrationsverkets beslut*

Migrationsverkets beslut är enligt migrationsdomstolens uppfattning relativt bra. Besluten har under framför allt senare år blivit bättre till sin utformning och strukturen har förbättrats.

¹⁰ Domstolen besöktes den 25 oktober 2012. Från domstolens sida deltog chefsrådmännen Kerstin Hardgren och Kristina Andersson samt rådmännen Peder Liljeqvist, Mikael Ohlsson och Janet Svensson.

Beslut i asyl- och anknytningsärenden är generellt sett betydligt bättre än beslut i andra ärendekategorier. Särskilt i asylärenden är innehållet i Migrationsverkets beslut ofta uttömmande på så sätt att ärendeakten sällan innehåller någon viktig information som inte finns redovisad i beslutet.

Beslutens struktur

Även om beslutsstrukturen blivit bättre förekommer det fortfarande att domstolen vid behandlingen av ett överklagande måste inleda arbetet med att strukturera ärendet från Migrationsverket och klargöra vad sökanden ansökt om, vilka grunder som anförts, vilka omständigheter sökanden fört fram och vilka skäl som varit avgörande för Migrationsverkets ställningstagande. Beslutsstrukturen är således inte alltid så tydlig att dessa delar klart framgår. Det vore, naturligtvis, önskvärt att det klart gick att utläsa de olika delarna av Migrationsverkets beslut utan att beslutet behövde "tolkas".

Redovisning av lagtext

Från migrationsdomstolens perspektiv är det bra att Migrationsverkets beslut innehåller redogörelser för tillämpliga lagregler. Domstolen bilägger verkets beslut till sina domar och det är då en fördel att lagtexten finns angiven i besluten. Redogörelserna för gällande rätt är dock ofta alltför omfattande. Det vore önskvärt om de lagregler som redovisas endast är de som verkligen är relevanta för det aktuella ärendet.

Det förekommer att det inte alltid klart framgår vad i Migrationsverkets beslut som är en redogörelse för tillämplig lag och vad som är Migrationsverkets bedömning.

Formulering av slutet och överensstämmelse mellan slutet, ansökan och skälen för beslutet

Själva slutet i ett beslut från Migrationsverket är normalt sett bra och det förekommer sällan att något saknas där. Ibland blir det svårt att läsa, eftersom onödigt många paragrafhänvisningar lämnas där. Lagrum bör därför anges endast i den utsträckning det verkligen är nödvändigt.

Redovisningen i ett beslut av vad en sökande ansökt om är inte alltid tydlig. Ibland är det nödvändigt att läsa själva slutet för att på så vis "lista ut" vad sökandens ansökan omfattat.

Vid beslut som rör flera sökande (exempelvis en familj) kan det hända att användningen av "du" eller "ni" i själva slutet kan leda till oklarheter. Slutet i beslutet måste vara så tydligt att det inte kan missförstås.

Juridisk argumentation

Den rättsliga argumentationen i Migrationsverkets beslut är enligt migrationsdomstolen i princip godtagbar för att motivera ett ärendes utgång. Det förekommer dock att rättsliga resonemang är ofullständiga och att ett resonemang inte helt avslutas innan ett nytt tar vid.

När det gäller verkets bevisvärdering finns dock ofta brister. Argumentationen är sällan tillräckligt utförlig i bevisvärderingsfrågor och det framgår oftast inte *hur* bevisning har värderats. Inte sällan används också intetsägende skäl, som "på grund av det ovan anförda ...".

Språklig utformning

Språkligt är Migrationsverkets beslut ofta en blandning av "byråkrat-språk" och väldigt alldagligt språk. Detta medför i och för sig inte att ett beslut nödvändigtvis blir svårt att läsa men det är otillfredsställande att den språkliga tonen kan växla så kraftigt i ett och samma beslut.

Tonen i besluten upplevs av domstolen ibland som moraliserande och "mästrande". Det verkar stundtals som att det hos den person som skrivit ett beslut finns en personlig uppfattning som inte uttryckligen kommer fram i beslutet men som framskymtar "mellan raderna". Om exempelvis en sökande inte bedöms som trovärdig, måste detta klart framgå av beslutet.¹¹

¹¹ Om begreppet trovärdighet, se not 1.

Landinformation

Den landinformation som redovisas i Migrationsverkets beslut är enligt migrationsdomstolens mening oftast bra. Informationen är mestadels relevant, även om det ibland förekommer att en del upplysningar som lämnas inte har betydelse för ett enskilt fall och därför hade kunnat undvaras.

Migrationsverket presenterar regelmässigt landinformationen på ett objektivt sätt i sina beslut.

Barnperspektivet

I ärenden som rör barn nämns barnperspektivet i princip alltid. Det är dock ovanligt med mer utvecklade skäl utifrån ett enskilt barns perspektiv. Oftast innehåller Migrationsverkets beslut således inte något särskilt, mer djuplodande, resonemang i barnfrågan.

Ärenden med flera sökande

I de fall då flera sökande vid Migrationsverket behandlas i ett och samma beslut går det normalt sett att skilja sökandena från varandra genom att varje enskild sökande har ett eget dossiernummer. Oftast leder Migrationsverkets sätt att hantera flera sökande som handläggs gemensamt (vanligtvis familjer) inte till några missförstånd.

Enligt migrationsdomstolens mening vore det dock önskvärt att Migrationsverket i de fall då flera personer behandlas gemensamt i ett beslut, dvs. när skälen för besluten är likalydande, endast upprättade ett enda beslut och inte ett beslut för varje sökande. Ett sådant gemensamt beslut skulle då ange samtliga sökande i själva slutet i beslutet och samtliga aktuella dossiernummer. Detta skulle innebära en särskilt stor fördel i ärenden som rör familjer som har gemensamma skyddsskäl.

I de fall då det råder sekretess mellan makar behövs dock separata beslut. De fall då det av sekretessskäl är nödvändigt med separata beslut är dock så ovanliga att grundregeln enligt domstolens mening bör vara att ett gemensamt beslut ska upprättas.

Övriga synpunkter

Vanligtvis är sökandens egen berättelse väl redovisad i Migrationsverkets beslut och redogörelsen för sökandens förhållanden är regelmässigt tillräckligt utförlig.

Det är däremot relativt vanligt förekommande att enskilda parter i migrationsmålen vid domstolen gör gällande att han eller hon blivit missförstådd vid Migrationsverket och att hans eller hennes berättelse därför inte återges på ett korrekt sätt i verkets beslut. Skälen för missförståndet uppges vanligtvis vara brister i tolkningen.

6.4.4 Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen¹²*Domstolens övergripande bild av Migrationsverkets beslut*

Migrationsverkets beslut är enligt Migrationsöverdomstolens mening bra. Särskilt avslagsbeslut från verket är ofta ambitiöst utformade och omfattande. Det förekommer dock inte sällan att det i beslut lämnas en del information som inte är nödvändig i ärendet och som därför hade kunnat undvaras.

Migrationsverkets beslut har blivit bättre över tiden. Tidigare var besluten alltför kortfattade och de innehöll sällan några mer utvecklade skäl för verkets bedömning.

I sina beslut redogör Migrationsverket normalt sett för samtliga nödvändiga ställningstaganden. Det finns dock vissa ärendetyper där besluten inte är så omfattande, exempelvis i medborgarskapsärenden.

Beslutens struktur

De viktigaste delarna i ett beslut från Migrationsverket är de egentliga skälen för beslutet. Dessa skäl återfinns ofta spridda i besluten och en mer samlad redovisning vore önskvärd.

Beslutens struktur har emellertid blivit bättre under senare år och det är oftast relativt tydligt vilka delar i besluten som är de centrala för utgången i ärendet vid Migrationsverket.

¹² Domstolen besöktes den 15 november 2012. Från domstolens sida deltog kammarrättslagmannen Sten Wahlqvist, kammarrättsråden Cecilia Bohlin, Anita Linder och Birgit Råberg samt föredraganden Henry Larsson.

Redovisning av lagtext

Enligt Migrationsöverdomstolens uppfattning kan redovisningen av tillämpliga lagbestämmelser med fördel placeras i en bilaga till Migrationsverkets beslut. Det är inte nödvändigt att själva beslutet innehåller en närmare redogörelse för gällande rätt.

Migrationsverkets beslut innehåller i dagsläget regelmässigt en alltför omfattande redovisning av lagtext. Detta framgår särskilt tydligt i de fall då ett beslut innehåller lagregler som inte är relevanta i det enskilda fallet.

Juridisk argumentation

Den juridiska argumentationen i Migrationsverkets beslut är överlag relativt bra men ibland alltför kortfattad. Större fokus borde i besluten läggas på att redogöra för den enskildes berättelse samt för hur sökandens individuella ansökan och skäl för denna bedömts. Migrationsverkets bedömning bör således utvecklas ytterligare i besluten.

Väl utvecklade skäl för Migrationsverkets bedömning är en fördel inte endast för förståelsen av verkets resonemang i ärendet, utan gynnar även de sökande som väljer att överklaga avslagsbeslut. Tydliga skäl från Migrationsverkets sida får således antas underlätta för ett offentligt biträde att kunna se vad som varit avgörande för utgången vid verket, vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för en bra överprövning.

I ett avseende innehåller Migrationsverkets beslut dock regelmässigt utförligt utvecklade skäl för bedömningen, nämligen när det gäller hur seriös en ansökan är i anknytningsärenden.

Språklig utformning

Migrationsöverdomstolen är av uppfattningen att Migrationsverkets beslut i allt mindre utsträckning formuleras med du-tilltal. Detta är enligt domstolens mening en välkommen utveckling. Visserligen kan det hävdas att det är ett byråkratiskt språkbruk att använda sökandens namn men det framstår som artigare och mer korrekt.

I en del beslut från Migrationsverket förefaller det som om den som skrivit beslutet har varit osäker på vilken språklig ton han eller

hon ska använda sig av. Sådan osäkerhet kan ofta leda till att ett alltför komplicerat språk används.

Utmärkande för den språkliga utformningen av Migrationsverkets beslut är att det inte finns någon enhetlig språklig stil i besluten. Besluten varierar sinsemellan men det förekommer också ofta att ett och samma beslut innehåller både mycket enkelt språk och kansli-svenska.

Landinformation

Landinformation hanteras överlag på ett bra sätt i Migrationsverkets beslut. Det förekommer dock att beslut innehåller långa, mer allmänt hållna, redogörelser för förhållandena i ett land. Av störst intresse i ett ärende är ju normalt sett inte allmän information om ett land utan snarare resonemang där tillgänglig landinformation sätts i relation till den aktuella sökandens situation. Ofta använder Migrationsverket vid redogörelser för landinformation allmänna beskrivningar och besluten innehåller inte någon argumentation om hur den allmänna informationen är relevant för den enskilde i ärendet.

Barnperspektivet

Merparten av de beslut där barnperspektivet är aktuellt innehåller inte någon egentlig argumentation i barnfrågan. I stället anges helt kortfattat att barnperspektivet har beaktats.

Det vore enligt Migrationsöverdomstolens mening i många fall önskvärt med en utförligare analys av barnperspektivet. I de fall då ett beslut rör ett barn som är fött i Sverige och i ärenden som rör ensamkommande barn är den rättsliga argumentationen i frågan dock bättre och mer utförlig.

Övriga synpunkter

Själva slutet i Migrationsverkets beslut är regelmässigt tydligt formulerat och ger sällan upphov till några problem vid överklaganden.

Redogörelsen för en sökandes egen berättelse har över tid blivit allt bättre i verkets beslut. Omständigheterna i det enskilda fallet uttrycks tydligare än vad som var fallet förut. Sökandens berättelse förefaller inte vara nedkortad eller sammanfattad.

6.5 Några andra myndigheter

6.5.1 Polisen

I vilka fall kommer polisen i kontakt med Migrationsverkets beslut?

Polisen berörs av Migrationsverkets beslut i främst två situationer. Det handlar dels om handräckning i ärenden rörande utlänningar som tagits i förvar, dels om personer som ska avvisas eller utvisas ur landet.

Utlänningslagen innehåller bestämmelser om möjlighet för Migrationsverket att under vissa förutsättningar ta en utlänning i förvar.¹³ Reglerna för detta förfarande finns huvudsakligen i 10 kap. utlänningslagen och anger att en utlänning som har fyllt arton år får tas i förvar bl.a. om det är nödvändigt för att kunna utreda utlänningens rätt att stanna i Sverige eller för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (se 10 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen).

Migrationsverket ansvarar enligt 10 kap. 18 § utlänningslagen för att beslut om förvar verkställs. På begäran av Migrationsverket ska polismyndighet (se 10 kap. 19 § utlänningslagen) lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om förvar. Polisen ska delge utlänningen beslutet om att han eller hon har tagits i förvar och transportera utlänningen till förvarslokalen.

Om Migrationsverket begär det, ska polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar. Det kan röra sig om transport från en förvarslokal till en annan, men även vara transport med anledning av exempelvis läkarbesök.¹⁴ Utgångspunkten är att Migrationsverket ska använda egen personal för transporter i samband med förvarstagande. Migrationsverkets personal saknar emellertid mer långtgående tvångsbefogenheter och i de fall då det kan antas att tvångsmedel behöver användas, begärs polishandräckning.

Polisens insats när det gäller förvarstagna personer består således oftast endast i handräckning och någon närmare genomgång av Migrationsverkets beslut krävs regelmässigt inte även om polismyndigheten naturligtvis tar del av verkets beslut även i dessa fall.

¹³ Beslut om förvar fattas enligt 10 kap. 12 § utlänningslagen av den myndighet eller domstol som handlägger ett ärende. Polisen kan därför i vissa fall själv fatta beslut om förvarstagande.

¹⁴ Polisens biträde vid verkställighet av förvarsbeslut behandlas närmare i prop. 1996/97:147 s. 40.

Den andra situationen då polisen kommer i kontakt med Migrationsverkets beslut rör verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. För sådana beslut är grundförutsättningen att Migrationsverket ska verkställa besluten.¹⁵ Migrationsverket eskorterar inom ramen för s.k. självmant återvändande personer som ska avvisas eller utvisas från Sverige. Det kan även röra sig om personer som är tagna i förvar. Gemensamt för de ärenden där Migrationsverket ombesörjer eskorten ut ur landet är dock att det är andra behov än att tvång kan behövas som gör det nödvändigt med eskort.

Under vissa förutsättningar får Migrationsverket, i stället för att verkställa beslutet, lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till en polismyndighet.¹⁶ Så får ske om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet (se 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen). I sådana fall lämnar Migrationsverket regelmässigt över verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut till polismyndigheten. Under 2011 överlämnades drygt 11 000 ärenden om verkställighet av Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning till landets polismyndigheter. Utgångspunkten är att avvisnings- och utvisningsärenden ska överlämnas till polismyndigheten i de fall då det behövs polisiär kompetens för att verkställa ett beslut. Behovet av polisiär medverkan kan avse dels förmågan och behörigheten att bedriva polisiärt spanings- och efter-sökningsarbete, dels förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel. Migrationsverket ska ha uttömt sina egna möjligheter att verkställa beslutet innan verket vänder sig till polismyndigheten.¹⁷

När Migrationsverket gjort en framställan om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut bereds ärendet inom polismyndigheten. För polisens handläggning gäller Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som sker med flygplan (RPSFS 2005:3, FAP 638-1).

¹⁵ Under 2010 och 2011 har andelen personer som självmant återvänt med hjälp av Migrationsverket varit närmare femtio procent. Andelen ärenden under samma tid som överlämnats till polisen för verkställighet med tvång har varit mellan tjugo och tjugofem procent av samtliga avgjorda återvändandeärenden, se Migrationsverkets rapport, dnr 112-2011-35928, s. 9.

¹⁶ Enligt 1 kap. 9 § utlänningslagen gäller vad som föreskrivs i lagen om avvisning och utvisning i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen).

¹⁷ Migrationsverket (dåvarande Statens invandrarverk) övertog år 1999 huvudansvaret för verkställigheter. Skälen bakom denna reform redovisas i prop. 1998/98:173 s. 31 f.

I tillämpliga delar gäller dessa föreskrifter även för verkställighet med annat kommunikationsmedel än flyg. Som underlag för sin bedömning får polismyndigheten alltid skriftlig dokumentation från Migrationsverket. Underlaget består av Migrationsverkets beslut men även andra relevanta utredningsdokument från verket. Enligt gemensamma riktlinjer från Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen ska ett beslut om överlämnande, utöver skälen för överlämnandet, åtföljas av en motivering till beslutet samt dokumentation över vad Migrationsverket gjort för att utreda en utlännings identitet och för att få fram identitetshandlingar. Dessutom ska det framgå vad Migrationsverket gjort för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.¹⁸

Polismyndighetens arbete med verkställighetsärendet kan innefatta bl.a. en identitetsutredning. Även eftersökning och efterlysning i de fall då en person som ska avvisas eller utvisas inte kunnat anträffas av Migrationsverket kan bli aktuellt.

När ett ärende har färdigberetts gör polismyndigheten en beställning av nödvändig transport hos Kriminalvårdens transporttjänst. Beställningen görs på en särskild blankett som har utformats i samråd mellan polisen och Kriminalvården. På en separat blankett görs en säkerhetsbedömning. Denna bedömning ska ligga till grund för ett beslut om hur verkställigheten ska genomföras.

Närmare om polisens arbete med verkställighet av Migrationsverkets beslut om avvisning och utvisning

Migrationsverket lämnar, om verket inte kan verkställa ett beslut om avvisning och utvisning, över verkställighetsfrågan till den polismyndighet där personen som ska lämna landet senast var registrerad hos verket. Ett verkställighetsärende initieras hos polismyndigheten och verkställighetsfrågan kan därefter inte på nytt bli föremål för Migrationsverkets åtgärder.

Polisen går igenom Migrationsverkets beslut, främst vad gäller sökandens identitet, till vilket land en avvisning eller utvisning ska ske, Migrationsverkets bedömning av sökandens trovärdighet och verkets bedömning av om sökanden anfört tillräckliga skäl för bifall till sin ansökan.¹⁹

¹⁸ Se *Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polisen vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar*, Rikspolisstyrelsens cirkulärmeddelande 3/10 och Migrationsverkets verksamhetsområdeschefers meddelande VMC 1/2010.

¹⁹ Om begreppet trovärdighet, se not 1.

I de fall då identiteten för den person som ska avvisas eller utvisas inte med säkerhet har fastställts vid Migrationsverket gör polismyndigheten en noggrann utredning av frågan. En säkerställd identitet är i de flesta fall en förutsättning för att en persontransport med flyg ska kunna genomföras, eftersom det annars är omöjligt att få nödvändiga resehandlingar utfärdade för personen som ska transporteras. Identitetsfrågan kan kräva långtgående utredningsinsatser från polisens sida.

Svårigheten att klarlägga identiteten hos utlänningar som fått beslut om avvisning eller utvisning har på senare tid uppmärksamrats. Regeringen gav i regleringsbrev för 2012 Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att gemensamt och särskilt redovisa vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit för att utveckla identifieringsarbetet och säkerställa att identitetsuppgifter finns tillgängliga i verkställighetsärenden.²⁰ Av myndigheternas redovisning av uppdraget framgår att de ser ett behov av att stärka samarbetet när det gäller identitetsfrågor i verkställighetsärenden.

I redovisningen av regeringsuppdraget framhålls att en utlännings identitet i många fall inte är styrkt vid ett överlämnande till polismyndigheten, eftersom den sökande av olika skäl ofta inte medverkat till att klarlägga sin identitet.²¹ Många överlämnade ärenden kräver därför ytterligare utredning av identitetsfrågan. Detta arbete är i många fall omfattande och tidskrävande. Rikspolisstyrelsen har inom ramen för den gemensamma redovisningen påtalat brister i Migrationsverkets arbete med att fastställa sökandenas identitet och gjort gällande att det skett en avsevärd försämring av den materiella kvaliteten i identifieringsarbetet vid Migrationsverket.²²

Av central betydelse för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning är, förutom identitetsfrågan, självfallet även frågan om till vilket land en person ska transporteras. Migrationsverkets beslut innefattar alltid ett ställningstagande till vilket land sökanden ska avvisas eller utvisas. Av 8 kap. 18 § utlänningslagen framgår nämligen att det i ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska anges till vilket land utlännningen ska avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl, får dock mer än ett land anges i beslutet (se 8 kap. 18 § andra stycket utlänningslagen). I de

²⁰ Se Regeringsbeslut den 22 december 2011 (Justitiedepartementet) om regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket respektive regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Rikspolisstyrelsen och andra myndigheter inom polisorganisationen.

²¹ Se Migrationsverkets rapport, dnr 112-2011-35928.

²² Se Rikspolisstyrelsens rapport, dnr A-630-260/12.

fall då Migrationsverkets beslut anger mer än ett land som möjligt att verkställa en avvisning eller utvisning till, måste polismyndigheten inom ramen för verkställighetsärendet ta ställning till vilket land avvisningen eller utvisningen ska genomföras till.

Polismyndighetens utredning om till vilket av flera angivna länder en verkställighet ska utföras utgår oftast från sökandens uppgivna medborgarskapsland. Prövningen kompliceras i många fall av att flertalet utlännningar saknar såväl identitetshandlingar som andra dokument som talar för ett visst ursprung.

*Synpunkter från polisen på utformningen av Migrationsverkets beslut*²³

Vid polisens utredning av en utlännings identitet och till vilket land han eller hon ska avvisas eller utvisas analyserar polismyndigheten Migrationsverkets beslut²⁴ utifrån främst tre aspekter. Det rör sig om redovisningen i beslutet av förhållanden i det land som sökanden angett som sitt hemland och Migrationsverkets bedömning av trovärdighet respektive tillräcklighet.²⁵

Generellt sett svarar Migrationsverkets beslut relativt väl mot de behov polisen har i verkställighetsärenden. Problem kan dock uppstå. I de fall då flera möjliga länder för verkställighet anges, förekommer det att Migrationsverkets närmare resonemang kring vad som talar för vart och ett av de angivna länderna inte tydligt framgår. En noggrann redogörelse för vilka indikationer som finns för vart och ett av de tänkbara verkställighetsländerna underlättar polismyndighetens arbete betydligt. Migrationsverket har ingående kunskap om förhållandena i olika länder och därigenom goda förutsättningar att utvärdera olika påståenden från sökandena om viss nationalitet. Det är dock inte alltid sådan kunskap kommer till uttryck i Migrationsverkets beslut, vilket försvårar för verkställande polismyndighet att ta del av den kompetens som finns inom Migrationsverket. En utförlig redogörelse för vilka omständigheter som talar för och emot en viss nationalitet hos sökanden och en tydlig argumentation för Migrationsverkets ställningstagande som medfört

²³ Uppgifterna i detta avsnitt har inhämtats genom kontakter med Rikspolisstyrelsens chefsjurist Eva-Lotta Hedin och handläggaren Karin Thormann vid Rikskriminalpolisens Centrala gränskontrollenhet.

²⁴ Härmed avses "grundbeslutet", varigenom sökanden fått avslag på sin begäran om uppehållstillstånd och där det beslutats att han eller hon ska avvisas eller utvisas, och inte beslutet om överlämnande av verkställigheten till polismyndigheten.

²⁵ Vi återkommer, som tidigare nämnts, till begreppet *sökandens trovärdighet* i avsnitt 7.5.6.

att mer än ett land angetts som möjligt för verkställighet är därför av avgörande betydelse för det utredningsarbete som genomförs vid polisen.

Polisen efterlyser också tydlighet och utförlighet vid Migrationsverkets ställningstagande till vilken identitet en sökande har. Det kan exempelvis röra sig om resonemang kring äktheten av ingivna identitetshandlingar men även vara andra faktorer som talar för och emot en uppgiven identitet. När polismyndigheten utreder sökandens identitet underlättar tydligt redovisade skäl i Migrationsverkets beslut polisarbetet.

Polisens uppgift att utreda identitet och verkställighetsland underlättas dessutom betydligt om Migrationsverkets bedömning i frågorna om trovärdighet och tillräcklighet klart framgår av verkets beslut. Som anförts ovan är Migrationsverkets resonemang i fråga om trovärdighet och tillräcklighet viktigt för verkställighetsutredningen när den person som ska lämna landet inte har en fastställd identitet eller då mer än ett land kan komma i fråga för verkställighet. Det förekommer enligt polisens mening emellanåt att det av Migrationsverkets argumentation i dessa frågor inte klart går att utläsa verkets ställningstagande till sökandens trovärdighet och tillräckligheten i de skäl han eller hon angett. Det vore därför önskvärt om Migrationsverkets bedömning av trovärdighet och tillräcklighet tydligt framgick av verkets beslut.²⁶

6.5.2 Kriminalvårdens transporttjänst

Transporttjänstens verksamhet

Kriminalvårdens transporttjänst är en del av myndigheten Kriminalvården och har ansvar för vissa transporter av dömda och häktade personer.

Enligt 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården får Kriminalvården bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten. Sådana transporter ombesörjs av Kriminalvårdens transporttjänst. Transporttjänstens verksamhet ska bedrivas i samverkan med övriga

²⁶ När det gäller tydliga beslutsmotiveringar se även beslut från Justitieombudsmannen (JO:s beslut den 12 december 2012, dnr 6074-2011). Allvarlig kritik riktades mot Polismyndigheten i Örebro län eftersom myndigheten planerade att verkställa en familjs utvisningsbeslut till fel land. Migrationsverket kritiserades för fel och brister i en beslutsmotivering, vilket kan ha bidragit till det inträffade.

delar av Kriminalvården, Polisen, Migrationsverket och andra samarbetspartners.

Under 2011 förflyttade transporttjänsten totalt knappt 41 000 personer inom Sverige och drygt 4 500 personer utomlands.

*Kriminalvårdens transporttjänst och Migrationsverkets beslut*²⁷

Kriminalvårdens transporttjänst utför således transporter inte endast av personer som är intagna inom Kriminalvården utan även för andra myndigheters räkning. Ofta har sådana transportuppdrag sitt ursprung i att den myndighet som har ansvar för en person som ska förflyttas ansöker om handräckning hos polisen. Polismyndigheten ger i sin tur Kriminalvården i uppdrag att genomföra transporten. För Migrationsverkets del kan Kriminalvårdens transporttjänst komma att utföra en inrikestransport av personer som Migrationsverket ansvarar för främst vid förvar. Sådana transporter kan dock genomföras även av polisen, efter begäran om handräckning från Migrationsverket. I vilken utsträckning polismyndigheter lämnar transportuppdrag vidare till Kriminalvårdens transporttjänst varierar. Utredningen om transporter av frihetsberövade personer, *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7), genomförde en enkät, varigenom landets polismyndigheter fick besvara frågor om i vilken utsträckning polisen lämnar vidare transporter i samband med handräckning. En del polismyndigheter överlämnar regelmässigt sådana transporter till Kriminalvården medan andra polismyndigheter sällan gör det.

Kriminalvårdens transporttjänst utför även ett stort antal utrikes-transporter och flera av dem har sin grund i utlänningslagen. Migrationsverket får under vissa omständigheter (se avsnitt 6.5.1) lämna över ärenden om verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut till polisen.²⁸ Polismyndigheten lämnar transportuppdragen vidare till Kriminalvården som utför transporterna. Det ankommer då på Kriminalvårdens transporttjänst att planera och utföra dessa trans-

²⁷ Uppgifterna i avsnittet om Kriminalvårdens transporttjänst och Migrationsverkets beslut har inhämtats genom kontakter med chefen för transporttjänsten Stefan Bergic.

²⁸ I sammanhanget kan nämnas att Kriminalvårdens transporttjänst även ombesörjer transportuppdrag som rör avvisningsbeslut som polismyndigheterna själva fattat, liksom allmänna domstolars beslut om utvisning på grund av brott. Även Säkerhetspolisen, som svarar för verkställighet i säkerhetsärenden, anlitar Kriminalvårdens transporttjänst. Utrikestransporter kan för Kriminalvårdens del aktualiseras även inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete och när det gäller tvångsvårdade personer.

porter. Även om transporttjänsten planerar och ombesörjer transporten, ligger dock ansvaret för ärendet kvar hos polisen.

Uppdragen att utföra transporter av personer som ska avvisas eller utvisas på grund av beslut fattade av Migrationsverket förmedlas således till Kriminalvårdens transporttjänst från någon av landets polismyndigheter och inte direkt från Migrationsverket. Transporttjänsten har regelmässigt inte någon kontakt med Migrationsverket i samband med att polisen överlämnar ett ärende för verkställighet.

En transport kan genomföras med eller utan bevakning (s.k. eskort). Om en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan antas vara komplicerad, främst av säkerhetsskäl, rådgör Kriminalvårdens transporttjänst med polismyndigheten och Migrationsverket inför transporten. Man samråder om bl.a. färd sätt, tidpunkten för transporten, vilka praktiska åtgärder som kan krävas och vilken bevakning som behövs. När en person ska lämna landet med en eskorterad transport besöker Kriminalvårdens transporttjänst ofta personen någon dag före resan, för att därigenom kunna planera och genomföra transporten på ett så bra sätt som möjligt.

Som underlag för transportuppdraget har Kriminalvårdens transporttjänst främst polismyndighetens beställning (som görs på en särskild blankett) av transporten, eventuellt kompletterad med något ytterligare underlag till stöd för säkerhetsbedömningar och för genomförande av vissa praktiska arrangemang.

Migrationsverkets beslut är aldrig del av det underlag transporttjänsten får från polismyndigheten. Inte heller i något annat skede av utförandet av transportuppdrag, och därigenom verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, ser Kriminalvårdens transporttjänst Migrationsverkets beslut. Transporttjänstens roll består endast i att erbjuda logistiska lösningar i verkställighetsärenden. Hittills har Kriminalvårdens transporttjänst i sin verksamhet inte sett något behov av att ta del av Migrationsverkets beslut.

Vid verkställigheten av Migrationsverkets beslut om avvisning och utvisning utgör Kriminalvårdens transporttjänst således ett betydelsefullt led men transporttjänsten tar inte del av verkets beslut. Följaktligen har Kriminalvårdens transporttjänst inte heller haft några synpunkter att lämna på utformningen av Migrationsverkets beslut.

6.5.3 Kommuner

Sveriges kommuner

I Sverige finns det 290 kommuner. De ansvarar för en rad olika frågor av stor betydelse för landets samhällsservice. Kommunernas verksamhet styrs till stor del av bestämmelser i kommunallagen (1991:900) men även annan lagstiftning påverkar kommunernas arbete.

Personer som sökt sig till Sverige med önskan om att stanna kvar i landet kommer i kontakt med någon eller några av landets kommuner inom en rad olika områden av kommunal verksamhet. Det rör sig bl.a. om skolverksamhet, barnomsorg, svenska för invandrare, socialtjänst, bostadsförsörjning och sysselsättningsfrågor.

För att inhämta information om hur landets kommuner uppfattar Migrationsverkets beslut har vi vänt oss till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). SKL är en arbetsgivar- och intresseorganisation som erbjuder stöd och service till sina medlemmar. Medlemmarna utgörs av landets samtliga kommuner och landsting, inklusive regionerna Gotland, Halland, Skåne och Västra Götaland.

Synpunkter från kommunalt håll på Migrationsverkets beslut²⁹

Landets kommuner kommer främst i kontakt med Migrationsverkets beslut i anslutning till frågor som rör flyktingmottagande men även inom ramen för socialtjänstens verksamhet.

Kommunerna får regelmässigt inte del av Migrationsverkets beslut från verket utan via de enskilda sökandena. För kommunerna är det tillräckligt att ta del av beslutets förstasida, som innehåller själva slutet. Det finns således normalt sett inte något behov från kommunens sida att få beslutet i dess helhet. Det förekommer dock att en sökande överlämnar hela sitt beslut till en handläggare vid kommunen. Detta är relativt ovanligt och inte något som kommunerna efterfrågar.

Kommunerna kan även komma i kontakt med Migrationsverkets beslut genom att en anhörig till någon sökande kan ha med sig ett beslut. Det rör sig då normalt om personer som har anhöriga som från utlandet har sökt uppehållstillstånd på grund av anknytning men fått avslag på ansökan. En anhörig som finns i Sverige kan då

²⁹ Uppgifterna i avsnittet om synpunkter från kommunalt håll på Migrationsverkets beslut har inhämtats genom kontakt med utredarna Lotta Dahlerus och Karin Perols, Avdelningen för lärande och arbetsmarknad, Sveriges Kommuner och Landsting.

ha med sig detta avslagsbeslut till sin handläggare på kommunen. Ofta sker detta för att personen vill få hjälp med att förstå beslutet och för att få råd om hur man ska gå till väga för att överklaga. Inte heller detta förfarande är dock särskilt vanligt förekommande.

Utformningen av själva slutet i Migrationsverkets beslut anses från kommunalt håll vara klar och tydlig. Det är sällan några svårigheter för kommunerna att tillgodogöra sig den information som lämnas på ett besluts förstasida. Särskilt viktig information för landets kommuner är vilken klassningskod som Migrationsverket har åsatt en sökande när hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har bifallits.³⁰ Information om klassningskod framgår av beslutens förstasida och uppgiften är vanligtvis riktig.

Landets kommuner ser således sällan Migrationsverkets beslut annat än såvitt gäller beslutens förstasidor. Från kommunalt håll har man därför inte haft några särskilda synpunkter att lämna på utformningen av Migrationsverkets beslut.

³⁰ Migrationsverkets klassningskod anger grunden för beviljat uppehållstillstånd. På vilken grund en person har fått sitt uppehållstillstånd har betydelse för bl.a. rätten till vissa etableringsinsatser, såsom svenskundervisning (sfu), och kommunernas rätt till statlig ersättning. Migrationsverket har upprättat en förteckning över klassningskoder, med beskrivning av vad de olika koderna betyder.

7 Våra överväganden om hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas

7.1 Sammanfattning

En utgångspunkt för våra överväganden om hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas är att ett framgångsrikt arbete med att höja kvaliteten i Migrationsverkets beslut kräver att verket arbetar aktivt med detta. Våra överväganden består därför huvudsakligen av riktlinjer för hur detta fortsatta arbete vid Migrationsverket kan bedrivas och inte några detaljerade förslag för hur Migrationsverkets beslut *ska* se ut.

Migrationsverkets beslut har många olika mottagare. Den viktigaste mottagarkategorin är dock sökandena. Besluten bör därför utformas utifrån sökandenas perspektiv och deras behov. Mottagaranpassningen i besluten behöver ses över och förbättras bl.a. när det gäller informationsurval, struktur, utformningen av beslutsmotiveringarna och det språk som används.

Vid sitt arbete med att utveckla utformningen av besluten bör Migrationsverket se över besluten bl.a. när det gäller den yttre utformningen, strukturen, den språkliga utformningen, redovisningen av lagtext, den juridiska argumentationen och hur man hanterar ärenden som berör flera sökande.

Migrationsverkets fortsatta arbete med att utveckla utformningen av besluten i migrationsärenden bör särskilt fokusera på att utbilda de medarbetare som skriver beslut i skrivfrågor. Utbildningen bör vara obligatorisk och prioriterad bland arbetsuppgifterna för den enskilde.

Organisationen och arbetssättet med beslutsmallar genomgår för närvarande förändringar vid Migrationsverket. Detta arbete bör fortsätta och därefter utvärderas.

Att förändra medarbetarnas attityder i vissa språkfrågor och genomgående höja statusen för sådana frågor hos Migrationsverket är viktigt för att åstadkomma bättre beslut. Arbetet med språkvård bör därför förläggas högt upp i Migrationsverkets organisationsstruktur.

Arbetet med utformningen av Migrationsverkets beslut hanteras bäst av en permanent organisation, som en del av en systematisk utvecklingsverksamhet inom verket och bör innefatta återkommande kvalitetskontroller av besluten. Sådana kontroller bör ta sikte på beslutens begriplighet men också på hur väl den juridiska argumentationen behandlas i besluten.

7.2 Inledning

Migrationsverkets beslut är det viktigaste kommunikationsmedlet verket har. Myndigheten är medialt och politiskt exponerad och besluten granskas både ofta och noggrant. Hur Migrationsverkets beslut utformas är därför en mycket viktig fråga.

Mot bakgrund av kartläggningarna av hur Migrationsverkets beslut är utformade och hur besluten uppfattas av sökande, överinstanser och andra myndigheter har vi fått i uppdrag att lämna förslag till hur utformningen av besluten kan utvecklas. Utredningen ska i denna del presenteras på ett sådant sätt att våra överväganden kan ligga till grund för Migrationsverkets fortsatta arbete med frågor som rör utformningen av verkets beslut.

Utgångspunkten för våra överväganden framgår av avsnitt 7.3.

Migrationsverkets beslut har flera olika mottagare, vars behov skiljer sig åt och inte alltid är förenliga med varandra. Frågan om för vem Migrationsverket ska skriva sina beslut behandlar vi i avsnitt 7.4.

Kartläggningen av hur Migrationsverkets beslut är utformade och vad vi fått veta om hur besluten uppfattas hos beslutsmottagarna har gjort att vi uppmärksammat vissa särskilt viktiga aspekter av besluten. Förändringsarbetet vid Migrationsverket bör inriktas särskilt på dessa aspekter. Vi redogör för våra överväganden kring den närmare utformningen av Migrationsverkets beslut i avsnitt 7.5.

En utgångspunkt för våra överväganden är att Migrationsverket bör bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i fråga om utformningen av sina beslut. Hur detta fortsatta arbete vid verket bör utformas uppehåller vi oss kring i avsnitt 7.6.

Personer som söker uppehållstillstånd behärskar regelmässigt inte svenska och är därför beroende av hjälp med att få del av sina beslut. I avsnitt 7.7 behandlar vi frågan om underrättelse av beslut och vikten av en välfungerande tolkning.

Våra överväganden om hur Migrationsverkets beslut kan utformas illustrerar vi genom två beslutsexempel. Dessa exempel presenterar vi i avsnitt 7.8.

7.3 Utgångspunkter för våra överväganden

Framgångsrikt arbete med att höja kvaliteten i Migrationsverkets beslut och förbättra utformningen av besluten kräver att Migrationsverket arbetar aktivt med dessa frågor. Vi har därför sett det som vår uppgift att lämna överväganden som kan vara vägledande vid detta fortsatta arbete vid Migrationsverket och att inte lämna detaljerade förslag på hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas.

Vi har fått i uppgift att kartlägga hur Migrationsverkets beslut är utformade och hur de uppfattas av sökande, överinstanser och andra myndigheter. Med hjälp av dessa två kartläggningssuppdrag har vi fått en god överblick över de förtjänster och brister som Migrationsverkets beslut har. Mot bakgrund av den kunskap kartläggningarna har gett oss ska vi lämna våra förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Denna del av vårt utredningsuppdrag kan enligt vår mening fullgöras på två sätt.

Ett tillvägagångssätt är att vi lämnar detaljerade förslag till hur besluten bör utformas och till hur Migrationsverkets fortsatta arbete med frågorna bör se ut. Sådana förslag kan involvera exempelvis konkreta riktlinjer för hur en utbildning för de medarbetare som skriver beslut bör utformas och organisatoriska överväganden om hur frågor om det fortsatta arbetet bör bedrivas, däribland inbegripet ansvarsfördelningen för frågorna. Detaljerade övervägan-

den skulle också kunna peka ut hur Migrationsverkets mallstruktur bör ordnas.

Ett alternativ till överväganden som innefattar en sådan detaljstyrning är att i stället dra upp riktlinjer för Migrationsverkets fortsatta arbete, peka ut de frågor som vi menar är centrala vid ett sådant arbete men lämna de närmare övervägandena till Migrationsverket att arbeta med.

Enligt vår mening kan ett framgångsrikt arbete med att utveckla utformningen av Migrationsverkets beslut inte bedrivas om inte medarbetarna vid verket är involverade i förändringsprocessen. Det är först när de personer som i sin dagliga verksamhet arbetar med att ta fram beslut görs delaktiga i förändringsarbetet, som förslag till ändrad utformning av besluten kan få genomslag vid Migrationsverket. För att utformningen av Migrationsverkets beslut ska kunna utvecklas i gynnsam riktning krävs dessutom att frågor som hör samman med hur besluten ser ut, lyfts upp på agendan inom myndigheten och att dessa frågor får en framskjuten plats i organisationen. Arbetet med språkfrågor måste också bedrivas systematiskt över tid, som en naturlig del av ett kvalitetsarbete som ständigt pågår för att utveckla verksamheten vid en myndighet. Hur detta i detalj ska ske är Migrationsverket naturligtvis bäst på att avgöra.

Utgångspunkten för våra överväganden är därför att vi menar att det konkreta arbetet med att utveckla utformningen av Migrationsverkets beslut bör utföras vid verket. Vi har sett det som vår uppgift att lämna ett gott underlag för detta fortsatta arbete vid Migrationsverket. Vi pekar ut och problematiserar de frågor vi anser är av störst vikt vid förändringsprocessen. I den mån vi i något fall förordar att besluten eller förändringsarbetet ska ta en särskild riktning har vi dock sett oss oförhindrade att uttala oss om detta.

7.4 För vem ska Migrationsverket skriva sina beslut?

Migrationsverkets beslut ska utformas med de huvudsakliga mottagarna – sökandena – i fokus. Besluten ska dock inte anpassas till varje enskild sökande individuellt, utan i stället utformas utifrån en genomsnittlig sökandes behov.

Det finns i dag en del brister i beslutens anpassning till sökandena. Mottagaranpassningen måste förbättras bl.a. när det gäller informationsurval, struktur, utformningen av beslutsmotiveringarna och det språk som används.

Ett beslut från Migrationsverket ska vara utformat så att den som tar del av beslutet förstår dess innebörd. En myndighet som i sin myndighetsutövning inte presterar beslut som på ett begripligt sätt redovisar skälen för utgången kan ifrågasättas av rättssäkerhetsskäl och tvivel kan uppstå kring legitimiteten i myndighetens verksamhet. Migrationsverkets beslut utgör i många fall en mycket ingripande form av myndighetsutövning och verkets avgöranden påverkar för många enskilda deras hela livssituation och kan få mycket långtgående konsekvenser för den enskilde. Mot den bakgrunden är det av central betydelse att Migrationsverkets beslut är utformade på ett sådant sätt att de som tar del av ett beslut verkligen kan förstå vad beslutet innebär.

Migrationsverkets beslut har flera olika mottagare och vårt uppdrag att lämna förslag till hur besluten kan utvecklas har därför flera bakomliggande syften. Förändringar i utformningen av besluten bör bidra till att göra dem mer lättillgängliga för överinstanser och andra myndigheter som i sin verksamhet ska förhålla sig till besluten. Utvecklingen av Migrationsverkets beslut bör också kunna leda till att allmänhetens möjligheter att ta del av Migrationsverkets överväganden förbättras, liksom massmediernas förståelse och förmedling av besluten. I den mån ett beslut från Migrationsverket har betydelse för senare överväganden vid verket är även Migrationsverket internt mottagare av beslutet. Dessa kategorier av mottagare av Migrationsverkets beslut är dock inte de som har högst prioritet. Den viktigaste mottagarkategorin är i stället de enskilda personer som har vänt sig till Migrationsverket med sin ansökan. Migrationsverkets beslut ska utformas med dessa sökande i fokus och ambitionen när verket formulerar sina beslut bör alltid vara att en sökande genom beslutet ska kunna få veta utgången i ärendet men även få frågan om *varför utgången blev så här* besvarad.

Sökandena vid Migrationsverket kan på grund av bristande kunskaper i svenska sällan själva läsa sina beslut utan är i de allra flesta fall beroende av att någon förmedlar besluten till dem. Vi behandlar frågan om förmedling av Migrationsverkets beslut i avsnitt 7.7. En relevant fråga i detta sammanhang är emellertid om det verkligen är

sökanden som ska ses som den huvudsakliga mottagaren eller om det i själva verket är den som förmedlar ett beslut (en mottagningshandläggare, ett offentligt biträde eller en tolk) och hans eller hennes behov som ska styra utformningen av texten. Enligt vår mening bör sökanden alltid ses som den huvudsaklige beslutsadressaten. Beslutet innebär myndighetsutövning gentemot den enskilde sökanden och det är hans eller hennes berättigade krav på att få ett beslut som är utformat utifrån hans eller hennes perspektiv som bör vara utgångspunkten för hur mottagaranpassningen sker.

Att skriva beslut med enskilda personer i åtanke är viktigt för alla myndigheter. För Migrationsverkets del tillkommer dessutom den aspekten att sökandena i många fall är personer som befinner sig i en särskilt utsatt situation. De har lämnat sina hemländer och sitt sociala sammanhang och Migrationsverket är ofta den första kontakten med det svenska samhället. Det är naturligtvis en självklarhet att det, åtminstone för beslut som avser uppehållstillstånd, är av stor vikt att budskapet i Migrationsverkets beslut framförs på ett sätt som gör det lätt för dessa sökande att ta till sig.

För att skriva beslut anpassade till mottagaren bör man från Migrationsverkets sida således utgå från sökandens perspektiv och sätta sig in i hans eller hennes situation. Sökandena vid Migrationsverket är emellertid inte en homogen grupp. I kretsen av sökande finns barn, män och kvinnor, i alla åldrar, med skilda kulturella bakgrunder, varierande utbildningsnivå och med ursprung i olika länder. Många sökande kommer från länder med helt andra samhällssystem än det svenska. Vid den intervjuundersökning som vi har låtit genomföra med offentliga biträden (se avsnitt 6.3.3) har framkommit det ganska självklara att sökande med högre utbildningsgrad generellt sett har lättare för att förstå Migrationsverkets beslut och att de också oftare är kritiska till besluten. Det har också framgått att sökande från länder med ett mer utvecklat samhällssystem framför mer kritik mot Migrationsverkets beslut och att dessa personer har lättare för att ta till sig ärendeprocessen som sådan och därmed även sina beslut.

En sökande i ett specifikt ärende kan sett mot denna bakgrund ha helt andra förutsättningar att förstå innebörden av sitt beslut än vad en sökande i ett annat ärende kan ha. En fråga att ta ställning till är då om det i kravet på att skriva mottagaranpassat också bör ligga ett krav på att anpassa beslutet särskilt utifrån den enskilde sökanden, dvs. att skriva inte endast mottagaranpassat utan även individanpassat. Enligt vår mening är detta dock att gå alltför långt

i anpassningen till mottagaren och dessutom i praktiken en både svår och alltför resurskrävande metod för att skriva beslut. Migrationsverkets beslut bör i stället utformas med en genomsnittlig sökande och hans eller hennes krav på utformningen av beslutet i åtanke.

Ett beslut bör däremot enligt vår bedömning i ett annat avseende anpassas till det enskilda ärendet. Beslut bör nämligen utformas utifrån de omständigheter som är relevanta för just det aktuella ärendet och inte tillföras material eller resonemang som inte har någon betydelse för bedömningen i ärendet. Vi återkommer till denna fråga särskilt när det gäller lagtext, i avsnitt 7.5.5 nedan.

Vid kartläggningen av hur Migrationsverkets beslut är utformade har både utredningens juristers granskning (se avsnitt 5.4) och språkexperten Maria Sundin (se avsnitt 5.5) konstaterat brister i mottagaranpassningen i besluten. Att skriva ett beslut utifrån den huvudsakliga mottagarens perspektiv kräver anpassning av texten i flera olika avseenden. Just frågan hur man åstadkommer bättre mottagaranpassning har under de senaste decennierna uppmärksamats inom den språkvetenskapliga forskningen och det har även i andra sammanhang konstaterats att det är en central uppgift för språkvården inom landets olika myndigheter att informera om hur man kan anpassa myndighetstexter till mottagarna.¹ Trots vikten av att tänka på mottagaren när man skriver för att åstadkomma en lyckad kommunikation har mottagarledet i myndighetskommunikationen inte undersökts särskilt flitigt.² Någon entydig forskning om hur mottagare uppfattar texterna finns inte. Ett steg mot att sätta mottagaren i fokus togs genom tillkomsten av språklagen (2009:600) och särskilt den s.k. klarspråksparagrafen (11 § språklagen). I bestämmelsens krav att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt anses ligga att språket ska vara anpassat så att mottagaren bör kunna förstå och att den grafiska utformningen ska vara enkel och tydlig.³ Språklagen innehåller dock långt ifrån något fullständigt svar på frågan hur ett beslut ska skrivas mottagaranpassat.

Frågan om mottagaranpassning sträcker sig nämligen även utanför de mer språkliga aspekterna av ett beslut. En anpassning av en

¹ Se t.ex. Statskontorets rapport *På väg mot ett bättre myndighetsspråk*, 2001:18.

² Se C. Nyström Höög, H. Söderlundh och M. Sörlin, *Myndigheterna har ordet – Om kommunikation i skrift*, 2012, s. 125.

³ Se Språkrådets uttolkning av språklagen, som finns tillgänglig via www.sprakradet.se.

text till mottagaren berör förutom språket också bl.a. frågor om informationsurval, struktur, s.k. metatext, dvs. text som vägleder läsaren, och hur pedagogiskt utformad en beslutsmotivering är. Vi belyser i avsnitt 7.5 några centrala aspekter av den närmare utformningen av Migrationsverkets beslut. Redan i detta sammanhang vill vi dock framhålla några moment i utformningen av beslut som enligt vår uppfattning är särskilt viktiga för att Migrationsverket ska nå målet att skriva beslut som är utformade utifrån sökandenas perspektiv.

För att en sökande ska förstå sitt beslut krävs att texten innehåller rätt information. Ett beslut som saknar information som är relevant för sökanden kan inte sägas vara anpassat till honom eller henne, oavsett hur välstrukturerat beslutet är eller hur mycket arbete som lagts på ordval och klarspråksbearbetning. Om sökanden exempelvis inte får en heltäckande bild av på vilket underlag Migrationsverket fattat sitt beslut, uppfyller beslutet inte kravet på att vara utformat utifrån hans eller hennes perspektiv. Ett mottagaranpassat informationsurval uppnår man inte endast genom att se till att all relevant information finns med i ett beslut. Det är även frågan om att se till att överskottsinformation, alltså information som inte är av betydelse för sökanden, inte tas in i beslutet. Det förekommer exempelvis att Migrationsverkets beslut innehåller redogörelser för lagtext som inte tillämpas i det enskilda ärendet. Sådana redogörelser finns inte till för sökandens skull och medför att beslutet brister i mottagaranpassning såvitt gäller informationsurvalet.

Det viktigaste syftet för sökanden när det gäller hans eller hennes beslut från Migrationsverket är att genom beslutet få veta utgången i ärendet och vilken bedömning som ligger bakom avgörandet. För att kunna sortera i beslutstexten och tydligt uppmärksamma vilka delar som är väsentliga krävs en väl genomtänkt struktur, där det med hjälp av tydliga rubriker klart anges vilka delar som innehåller den viktigaste informationen sett ur sökandens perspektiv. Beslutsstrukturen bör vara enfattisk, dvs. det viktigaste i texten ska komma först. Strukturen bör också anpassas utifrån mottagaren på så sätt att skiljelinjerna mellan textens olika delar blir tydliga. Det ska, särskilt med hjälp av rubriksättningen, gå att klart skilja mellan å ena sidan vad som är en redogörelse för sökandens berättelse och å andra sidan vad som är Migrationsverkets bedömning av vad sökanden berättat.

Ett sätt att anpassa ett beslut utifrån sökandenas behov är även att använda metatext. Sådan vägledning kan ges genom beskrivningar av beslutets struktur, genom rubriker och, särskilt för mer omfattande beslut, genom sammanfattningar eller innehållsförteckningar.

Ett led i mottagaranpassningen som i viss mån hänger samman med vad vi tidigare nämnt om informationsurval är vikten av pedagogiskt utformade motiveringar. Migrationsverkets bedömning i ett ärende måste presenteras på ett sådant sätt att sökanden får ett svar på frågan *varför* utgången blev just den aktuella. I besluten redovisas ofta laghänvisningar, bevisning och motivering i ett sammanhang och under samma rubrik. Detta är inte bra och leder till att det kan vara svårt för sökanden att hitta de egentliga skälen.

Vid vår granskning av Migrationsverkets beslut har vi dessutom uppmärksammat att många beslut innehåller vaga och intetsägande skäl för avgörandet. Ett belysande exempel, som vi även i andra sammanhang har uppehållit oss kring, är beslutsmotiveringen att inlämnade identitetshandlingar är *av enkel beskaffenhet och saknar bevisvärde*. Ett sådant skäl för bedömningen brister i mottagaranpassningen både genom att det inte innehåller tillräcklig information och genom att det är kryptiskt och intetsägande.

Bland de mer språkliga aspekterna av mottagaranpassning märks frågor om ordval och språklig stil, liksom vilket tilltal som används. För att åstadkomma mottagaranpassade beslut krävs att beslutstexten är skriven med ett lättillgängligt språk och i en enhetlig språklig stil, där den språkliga svårighetsgraden är anpassad efter mottagarna och uppfyller kraven i språklagen om att språket ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Den absoluta merparten av de beslut vi har granskat under utredningsarbetet har innehållit både mer vardagsnära språk och mer högtravande kanslispråk. Sett från sökandens perspektiv är detta inte en fördel. Majoriteten av besluten har ett direkt tilltal och sökanden duars i sitt beslut. Du-tilltalet framhålls i klarspråkssammanhang ofta som ett klarspråkligt ideal och därmed en välkommen utveckling. Det anses vara ett sätt att sätta sökanden i fokus och att visa respekt mot honom eller henne. Vi återkommer till frågan om du-tilltal i avsnitt 7.5.4, men vill i detta sammanhang framhålla att ett direkt tilltal enligt vår mening inte nödvändigtvis är liktydigt med en bra mottagaranpassning. I den mån mottagaren av texten inte förväntar sig ett du-tilltal skulle detta enligt vår uppfattning kunna få snarast motsatt effekt och därigenom i stället motverka anpassningen av texten till

honom eller henne. På senare tid har det inom den språkvetenskapliga forskningen framförts synpunkter på de klarspråksideal som på ett oreflekterat sätt rekommenderar du-tilltal som det bästa sättet att vända sig till en mottagare. Ett mer nyanserat sätt att rekommendera mottagaranpassning har efterfrågats.⁴

Uppgiften att anpassa beslutstexter till sökandena innehåller således flera viktiga överväganden från Migrationsverkets sida. Migrationsverket bör vid sitt fortsatta arbete med utformningen av besluten försöka förbättra beslutens anpassning till sökandena. Arbetet bör innefatta frågor som hur informationsurvalet blir tillfredsställande från en sökandes perspektiv, hur strukturen kan förbättras för att underlätta för honom eller henne att ta del av beslutet, i vilken utsträckning metatext behövs i besluten och hur sådan text i så fall bäst utformas samt hur beslutsmotiveringarna ska bli mer pedagogiska. Migrationsverkets fortsatta arbete med att öka mottagaranpassningen bör även involvera mer renodlade språkliga överväganden och bl.a. syfta till att utesluta kanslispråkliga drag i beslutstexterna.

Migrationsverket bör utvärdera effekterna av de förändringar som arbetet med att bättre anpassa besluten till sökandena medför. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 7.6.5.

7.5 Den närmare utformningen av Migrationsverkets beslut

7.5.1 Beslutens yttre utformning

Migrationsverkets beslut bör ha en enhetlig grafisk utformning.

Rubriksättningen bör vara konsekvent, dels gällande hur olika rubriknivåer markeras, dels beträffande hur rubrikerna formuleras. Vid rubriksättningen bör Migrationsverket överväga att använda fler underrubriker.

Formuleringen av slutet i besluten bör ses över och riktlinjer för utformningen av slutet bör tas fram.

Migrationsverket bör även ta fram riktlinjer för vilken information som ska finnas på beslutens förstasida och hur ett ärende ska rubriceras.

⁴ Se exempelvis L. Lind Palicki, *Normaliserade föräldrar – En undersökning av Försäkeringskassans broschyrer 1974–2007*, som dock inte behandlar du-tilltal i texttypen myndighetsbeslut.

Migrationsverkets beslut upprättas, som vi tidigare har redovisat (se avsnitt 3.6.2), utifrån ett antal olika mallar. I mallarna finns den grafiska utformningen angiven. Detta gäller exempelvis vilket typsnitt som används, radavstånd, marginaler och styckeindelning, hur rubriksättningen utformas typografiskt, hur viss formalia anges, såsom hur sökanden presenteras, hur slutet uttrycks och om det finns en ärendemening för beslutet. Vid vår granskning av Migrationsverkets beslut har vi dock funnit att besluten har variationer i den yttre utformningen.

Det finns en rad fördelar med en gemensam, enhetlig, yttre utformning av beslut från en myndighet. Genom att ha en och samma formella och grafiska utformning för samtliga beslut från Migrationsverket kan framför allt effektivitetsvinster göras. Handläggare som arbetar fram Migrationsverkets beslut kan följa de framtagna riktlinjerna för den yttre utformningen utan att lägga arbetstid och ansträngning på att anpassa beslutet till den enskilde beslutsfattarens önskemål. Vi återkommer till frågan om verksgemensamma riktlinjer i avsnitt 7.6.4. En enhetlig yttre utformning innebär dessutom fördelar för personer som regelbundet kommer i kontakt med Migrationsverkets beslut, som offentliga biträden, tolkar, överinstanser och andra myndigheter. För dessa mottagare av besluten gör en enhetlig yttre utformning att det blir lättare att hitta i avgörandena och skapa sig en överblick över besluten. Genom en enhetlig utformning av besluten förmedlas också en bild av Migrationsverket som *en* sammanhållen myndighet.

Migrationsverket bör därför arbeta fram riktlinjer för den yttre utformningen av besluten och beslutsmallarna bör upprättas utifrån dessa. Hur besluten i sin yttre form närmare bör utformas får Migrationsverkets arbete med frågan lämna svar på. Vid arbetet bör dock följande aspekter av den yttre utformningen särskilt beaktas.

Beslutens grafiska form bör vara densamma för Migrationsverkets samtliga beslut. Den typografiska utformningen, med styckeindelning, marginaler, radavstånd och typsnitt, bör vara densamma i alla beslut.

För beslutens förstasidor bör det finnas riktlinjer för vilken information som ska lämnas om sökanden och för vad som i övrigt ska anges på förstasidan. Enhetlighet bör bl.a. eftersträvas kring om det ska finnas en ärendemening och i så fall hur denna ska formuleras. Genom att alltid uttrycka ärendemeningen på samma sätt blir det lättare att kategorisera avgörandena, vilket bör underlätta för Migrationsverket att söka bland äldre avgöranden. Migrations-

verket bör när det gäller utformningen av beslutens förstasidor också ta ställning till om förstasidorna ska innehålla uppgift om överklagande och vissa viktigare upplysningar, exempelvis om verkställighet av beslutet. Besluten bör standardiseras även beträffande vissa andra upplysningar och om var dessa uppgifter ska finnas i besluten. Vi tänker då exempelvis på uppgifter om uppehållstillståndskort, sändlista och förvaring av original.

Beslutsnomenklaturen bör ses över och formuleringen av slutet i Migrationsverkets beslut bör vara densamma i alla likartade beslut. I den mån ett beslut omfattar flera sökande (se vidare avsnitt 7.5.8), bör slutet formuleras så att det inte kan leda till missförstånd. Migrationsverket bör därför enligt vår mening överväga att ange sökandens namn i slutet.

Rubriksättningen bör vara konsekvent genomförd och rubrikerna ska vara tydliga. Med hjälp av teckenstorlek och typsnitt kan tydliga rubriknivåer skapas. Riktlinjerna för rubrikerna bör dessutom ange hur rubrikerna ska formuleras. I de granskade besluten förekommer dels s.k. sakrubriker, som anger vad som behandlas i avsnittet, exempelvis *Tillämpliga regler gällande flyktingar*, dels rubriker där utgången reflekteras i rubriken eller rubriker med en frågeställning. Sakrubriker passar ofta bra för ett besluts mer deskriptiva delar medan det i avsnitt som innehåller beslutsmotiveringar fungerar bättre med en rubrik där utgången i ärendet framgår. Läsaren får då redan inledningsvis klart för sig vilken slutsats Migrationsverket kommit till och fokus kan inriktas på att ta till sig argumentationen för varför utgången blivit just denna. Med hjälp av underrubriker får en läsare vägledning i texten och sådana rubriker är därför en värdefull hjälp för läsaren.

Beslut från Migrationsverket bör självfallet innehålla namnuppgifter på föredraganden och beslutsfattaren. Dessa uppgifter bör alltid placeras på ett och samma ställe i besluten. Beslutens avsändare är visserligen Migrationsverket som sådant men de medarbetare som deltagit vid beslutsfattandet är, på verkets vägnar, också avsändare. Vi förordar därför att namnuppgifterna placeras i slutet av beslutet.

7.5.2 Struktur

Migrationsverket bör vid arbetet med att utveckla utformningen av sina beslut se över beslutens struktur. Vid översynen bör Migrationsverket överväga att i besluten använda s.k. enfatisk struktur, där de delar av beslutet som är viktigast för sökanden placeras tidigt i texten.

Syftet med en bra beslutsstruktur är att underlätta för sökandena att ta del av Migrationsverkets beslut. För att uppnå detta syfte krävs att olika delar av ett beslut tydligt kan särskiljas och att det i texten finns tydliga övergångar mellan de olika text-avsnitten.

Under utredningsarbetets gång har vi från flera olika håll fått synpunkter på Migrationsverkets beslut när det gäller hur besluten är strukturerade.⁵ Synpunkterna har i merparten av fallen gått ut på att strukturen behöver förbättras. Även vid vår egen granskning av Migrationsverkets beslut har vi kunnat konstatera brister i just detta avseende.

Ett beslut bör ha en struktur som underlättar för läsaren och ger läsaren all nödvändig information på ett så lättillgängligt sätt som möjligt. Bland de granskade besluten finns dock många exempel på att besluten visserligen innehåller den information som är nödvändig för sökanden, men att beslutstexten är strukturerad så att informationen är svår att hitta. Läsaren får söka sig igenom beslutet för att på olika ställen i texten finna svaret på en och samma fråga. Besluten framstår ofta som ett resultat av ett ”klipp- och klistringsarbete” med brister i sammanfogningen. Olika textkällor har klippts samman till ett avgörandedokument, men utan att den övergripande strukturen har setts över. Detta är naturligtvis otillfredsställande.

Ett välstrukturerat beslut är en god hjälp för sökandena att förstå och ta till sig sina beslut. Vi vill dessutom framhålla vikten av god struktur också för de personer som i olika skeden av en ärendeprocess har till uppgift att förmedla ett beslut till en sökande. Även om besluten, som vi konstaterat tidigare (se avsnitt 7.4), inte bör utformas utifrån olika förmedlares behov, kan förbättringar i just detta avseende vara betydelsefulla för förmedlarna.

⁵ I bl.a. intervjuguiden som användes vid vår kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade användes begreppet *disposition*. Enligt vår mening är termerna *disposition* och *struktur* synonyma.

Hur bör då Migrationsverkets beslut vara strukturerade? I många fall är just frågan om struktur en aspekt där en texts avsändare och textens mottagare har skilda intressen. Den struktur som är mest logisk för avsändaren är således inte mest ändamålsenlig för mottagaren. För de medarbetare som skriver Migrationsverkets beslut är det enligt vår bedömning i de flesta fall således mest logiskt att utgå från den mer allmänna, generella bilden för att sedan övergå till den situation som är specifik för just sökanden. En struktur som utformas på det sättet, där de delar som rör det enskilda ärendet placeras senare i beslutet, innebär att myndighetens perspektiv får företräde framför sökandens. Beslutens struktur bör i stället utgå från vad sökanden efterfrågar och det som är viktigast för sökanden bör placeras först, eller i vart fall tidigt i texten.⁶

I en struktur där det viktigaste placeras först – en enfatisk struktur – anges slutsatserna av en gjord bedömning först. Därefter presenteras skälen för bedömningen. Hur detta kan se ut illustrerar vi i ett av de två beslutsexempel som vi har tagit fram (se avsnitt 7.8). Det är dock inte alla textavsnitt som bäst utformas med en enfatisk struktur. Migrationsverkets beslut innehåller regelmässigt en redogörelse för sökandens egna uppgifter. För sådana beskrivningar passar oftare en kronologisk struktur bäst.

För att åstadkomma en bra beslutsstruktur är det dock inte endast frågan om textens ordningsföljd som är viktig. De olika delarna av ett beslut bör tydligt avgränsas från varandra och markeras med hjälp av en upplysande rubriksättning. I många av de granskade besluten lämnas under en och samma rubrik deskriptiv information, exempelvis om vad en sökande har berättat om sin situation i hemlandet, blandat med Migrationsverkets bedömning. Det är i sådana fall inte tydligt vad som är sökandens uppgifter och vad som är Migrationsverkets analys av uppgifterna. Besluten bör enligt vår mening disponeras så att sådana risker för missförstånd försvinner. Detta kan man åstadkomma genom rubriker som tydligt talar om vad som behandlas under rubriken.

⁶ Betydelsen av en struktur som utgår från läsarens perspektiv behandlas bl.a. av C. Lindholm, *Mer eller mindre begripliga beslut – Rapport från en undersökning av två beslutstexter från Migrationsverket*, 2004, s. 15.

7.5.3 Språklig utformning

Migrationsverket bör sträva efter att språket i besluten är vårdat, enkelt, begripligt och mottagaranpassat. Den språkliga stilen i besluten bör vara enklare och mer lättillgänglig för läsaren än i dag.

Besluten bör naturligtvis vara fria från språkliga fel och rena korrekturfel. Migrationsverket bör begränsa användningen av facktermer. I den mån sådana uttryck används, bör innebörden förklaras.

Den språkliga tonen får inte vara och inte heller riskera att uppfattas som mästrande eller insinuant.

Vår kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade har visat att språket i besluten är högst varierande. Vissa delar av ett och samma beslut kan växla mellan en högravande stil med tydliga kanslispråkliga drag och textavsnitt som är mer vardagsnära. I många beslut finns en mycket formell meningsbyggnad samt ålderdomliga och fackspråkliga formuleringar. Växlingarna mellan kanslispråk och mer vardagsnära språk gör att ett beslut kan ge ett osammanhängande intryck. Detta har dock inte endast betydelse för läsbarheten utan kan också ytterst påverka beslutets legitimitet och anseendet för myndigheten, särskilt i fråga om kompetens.

En bakomliggande anledning till att språket i besluten växlar mellan en formell myndighetssvenska och ett enklare språkbruk är med all sannolikhet att besluten består av textavsnitt som fogats samman från olika källor.

För att åstadkomma bättre mottagaranpassning och öka beslutens läsbarhet bör Migrationsverket se över den språkliga utformningen av besluten. Språket i Migrationsverkets beslut bör vara vårdat, enkelt, begripligt och mottagaranpassat. Detta omfattar bl.a. tonen i språket, ordval, meningsbyggnad, korrekturläsning och språklig svårighetsgrad.

Vår kartläggning av hur Migrationsverkets beslut är utformade har visat att det i en del av besluten finns problem med den språkliga ton som används. Det förekommer att delar av Migrationsverkets beslutsmotivering har skrivits med en ”mästrande” eller insinuant ton eller att tonen i vart fall kan riskera att uppfattas på det sättet. Även migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har påtalat samma sak. I skälen för ett beslut används således

ibland formuleringar, där en bakomliggande negativ attityd eller misstro gentemot sökanden skymtar fram. Det kan exempelvis röra sig om beslutsskäl där sökandens agerande i beslutet anges vara *anmärkningsvärt*. Som ytterligare exempel kan anföras ett beslut där Migrationsverket synes ifrågasätta sökandenas berättelse om att dottern i familjen har hälsobesvär. Detta anges emellertid inte uttryckligen utan framgår endast indirekt av verkets beslutsmotivering.⁷ I de fall då ett avslagsbeslut har sin grund i att sökanden inte bedömts vara trovärdig bör denna bedömning i stället tydligt anges i beslutet. En överlägsen eller mästrande ton hör inte hemma i Migrationsverkets beslut.

Strävan att förenkla språket får naturligtvis aldrig ske på bekostnad av att sakinnehållet blir fel. Det juridiska innehållet måste alltid vara riktigt och i den mån juridiska termer behöver användas bör den som skriver Migrationsverkets beslut i stället överväga att förklara de termer som behövs. I Migrationsverkets beslut förekommer dock inte endast juridiska facktermer, dvs. ord och begrepp som kan förstås av personer med juridisk sakkunskap, utan även viss intern jargong – verksjargong. Sådan jargong består i ord och uttryck som används internt inom Migrationsverket och som har en distinkt betydelse för medarbetare inom verket men som kan vara svåra att förstå för andra, även personer med juridisk kompetens. Exempel på sådana ord och uttryck är *uteslutningsgrund*, *förföljelsegrunderna* och *internflykt*. Migrationsverkets beslut bör enligt vår mening vara fria från onödig verksjargong och fackuttryck bör endast användas i den mån som det är nödvändigt och i dessa fall förklaras. Detta bör enligt vår mening vara en positiv utveckling inte bara för sökandena utan bör också kunna underlätta tolkarnas arbete.

Kravet på att språket i Migrationsverkets beslut ska vara vårdat innebär bl.a. att besluten bör vara noggrant korrekturlästa och fria från stavfel och grammatiska fel. I de granskade besluten förekommer språkfel och felstavningar i hälften av besluten. Även om många språkliga fel inte påverkar förståelsen av ett beslut kan felen inverka negativt på förtroendet för myndigheten. Migrationsverkets arbete med att förbättra den språkliga utformningen av sina beslut bör innefatta även frågan om korrekturläsning.

⁷ I beslutet står det "Migrationsverket konstaterar att ni haft tillgång till sjukvård men valt att avbryta vården för att ni inte ansåg er ha råd med det. /.../ Migrationsverket konstaterar att ni uppgett att ni sålt ert hus och tillhörigheter för att fly till Sverige. Ni torde därmed även haft ekonomiska tillgångar till att uppsöka sjukvård med er dotter om ni ansåg att detta var nödvändigt."

Den språkliga svårighetsgraden måste balanseras mellan att å ena sidan inte vara alltför formell, distanserad och svårtillgänglig och å andra sidan inte vara alltför personlig och informell. Den språkliga nivån får aldrig läggas så att en mottagare av ett beslut kan uppleva texten som nedvärderande eller alltför naivt skriven. En myndighet måste sträva efter att använda ett språk som en läsare kan förstå. Om myndigheten går för långt i sin strävan att förenkla språket, kan läsarna i stället reagera negativt.⁸ Det lär dock enligt vår mening sällan vara så att beslutstexter är alltför enkelt utformade.

Att finna denna balans i den språkliga utformningen av besluten kräver noggranna överväganden från Migrationsverkets sida. I arbetet med denna fråga bör Migrationsverket särskilt uppmärksamma attityders betydelse för det yrkesmässiga skrivandet. Det finns flera olika bakomliggande skäl till att ett ålderdomligt och alltför formellt språk används när man skriver myndighetsbeslut. Det kan exempelvis bero på skribentens önskan att förmedla auktoritet, att gamla förlagor används av bekvämlighetsskäl eller att tidsbrist gör att den som skriver besluten inte förnyar och utvecklar språket.⁹ Vi återkommer till frågan om vilken betydelse attityder till språkfrågor har för Migrationsverkets fortsatta arbete med utformningen av sina beslut (se avsnitt 7.6.3).

7.5.4 Särskilt om du-tilltal

Migrationsverket bör överväga att använda sökandens namn i beslutstexten och inte ett direkt tilltal med *du*. Enligt vår uppfattning är ett s.k. omtal, där sökanden nämns med namn, lämpligast. Oavsett om Migrationsverket i sina beslut använder du-tilltal eller sökandens namn bör verket ha en konsekvent praxis.

Migrationsverket har sedan slutet av 1990-talet formulerat sina beslut med ett direkt tilltal (du). Ett beslut om att verkets beslut ska utformas på detta sätt fattades av direktionen i oktober 1998. Inledningsvis var motståndet bland många medarbetare relativt

⁸ Denna fråga har undersökts bl.a. när det gäller Försäkringskassan, se vidare C. Nyström Höög, H. Söderlundh och M. Sörlin, *Myndigheterna har ordet – Om kommunikation i skrift*, 2012, s. 120 f.

⁹ Om attityders betydelse för yrkesmässigt skrivande, se C. Nyström Höög, H. Söderlundh och M. Sörlin, *Myndigheterna har ordet – Om kommunikation i skrift*, 2012, s. 28.

stort och många fortsatte att skriva sina beslut med s.k. omtal och använda sökandens namn.

I december 2004 togs Migrationsverkets skrivhandledning *Så skriver vi på Migrationsverket* (se avsnitt 3.7) fram. I handledningen rekommenderas ett direkt tilltal och i den absoluta merparten av Migrationsverkets beslut tilltalas sökanden numera med ”du”.

Även om merparten av de medarbetare som skriver beslut vid Migrationsverket således använder ett direkt tilltal i besluten, så finns det fortfarande de som skriver beslut i tredje person. Det är också vanligt att samma beslut innehåller både du-tilltal och tredje-personsomtal. Ett argument som ofta framhålls från de personer som skriver i tredje person är att Migrationsverkets beslut bör utformas med migrationsdomstolarnas domar och beslut som förlaga och att sökandens namn därför bör användas. Riktlinjerna inom Migrationsverket är dock tydliga – sökanden ska tilltalas direkt i besluten.

Bland svenska myndigheter är du-tilltalet klart dominerande i beslut till enskilda. Detta framhålls ofta som ett sätt att visa respekt mot enskilda och att ge texten en mänsklig ton. På senare tid finns det dock viss forskning som talar för att du-tilltalet inte är en enbart positiv utveckling. Tanken har framförts att du-tilltalet kan ses som ett sätt att på ordnivå försöka åstadkomma den personliga anpassning till en adressat som egentligen kräver anpassningar av textens djupare nivåer, som innehåll och struktur. Enskilda personer reagerar vidare inte nödvändigtvis positivt på en familjär ton i ett beslut. Det finns inte tillräckliga belägg inom den språkvetenskapliga forskningen för att ett du-tilltal alltid är positivt och det finns ett behov av att ta reda på mer om hur ett frekvent du-tilltal uppfattas i faktisk läsning.¹⁰ Vi har i avsnitt 7.4 behandlat frågan om du-tilltal och mottagaranpassning och i det sammanhanget berört synpunkten att det kan finnas ett behov av ett mer nyanserat sätt att rekommendera mottagaranpassning genom du-tilltal. Det finns dock anledning att ytterligare problematisera du-tilltalet.

Vid våra kontakter med Migrationsverket har vi blivit uppmärksammade på att man inom delar av verket är mycket tveksamma till att använda omtal i stället för du-tilltal. Som skäl för detta har bl.a. anförts att bilden av Migrationsverket kan påverkas negativt om

¹⁰ Se C. Nyström Höög, H. Söderlundh och M. Sörlin, *Myndigheterna har ordet – Om kommunikation i skrift*, 2012, s. 158. Du-tilltalet och vikten av att myndigheter tänker igenom vem man ser som mottagare av texter från myndigheten behandlas även av L. Lind Palicki, *Normaliserade föräldrar – En undersökning av Försäkringskassans broschyrer 1974–2007*, 2012.

verket övergår från tilltal till omtal. Myndigheter som Försäkringskassan och Skatteverket, som båda arbetat mycket med språkvårdsfrågor, använder ett du-tilltal och ett sådant tilltal har blivit norm i myndighetsvärlden. Det finns därigenom en risk att Migrationsverket, om verket skulle lämna du-tilltalet i sina beslut, skulle framstå som bakåtsträvande och byråkratiskt, i stället för att förmedla en bild av en human och modern myndighet. Ett skäl som har framförts från företrädare inom Migrationsverket är vidare att det är nödvändigt att behålla du-tilltalet i verkets beslut, eftersom man annars måste ändra tilltalet i all skriftlig kommunikation med sökandena, exempelvis på Migrationsverkets externa webbplats och i faktablad.

Det finns även mer konkreta, snarast praktiska, skäl mot att lämna du-tilltalet i Migrationsverkets beslut. Vi har vid våra kontakter med verket fått veta att detta kan innebära merarbete för de personer som skriver beslut vid Migrationsverket. Om besluten ska skrivas utan du-tilltal, krävs det att sökandens namn upprepas flera gånger i varje beslutsdokument, vilket försvårar för skribenten. Det finns i det sammanhanget också en risk för att handläggare som återanvänder text från tidigare beslut missar att korrigera namnet på sökanden i texten. Slutligen är sekretessskäl ett argument för att inte frångå du-tilltal. När Migrationsverket lämnar ut beslut stryks sökandens namn av sekretessskäl ofta över. Ju fler gånger ett namn förekommer i ett dokument, desto större är risken att namnet blir kvar synligt på något ställe i texten.

Enligt vår mening finns det dock starka skäl som talar för att Migrationsverkets beslut inte bör utformas med ett du-tilltal. Migrationsverket är första instans vid prövningen av ärenden som omfattas av myndighetens verksamhetsområde. Ett överklagande av ett beslut från Migrationsverket prövas vid migrationsdomstolarna, vars domar och beslut inte använder ett du-tilltal. Ett sådant tilltal är visserligen inte heller möjligt vid domstolarna eftersom prövningen där sker i form av en tvåpartsprocess, där det inte går att vända sig till en av parterna med ett direkt tilltal. Förutsättningarna vid migrationsdomstolarna och Migrationsverket är därigenom inte helt jämförbara och avgörandena från respektive instans tillhör olika texttyper. Det är dock fråga om instanser inom ramen för samma rättskedja. Detta gör enligt vår uppfattning att det vid utformningen av Migrationsverkets beslut trots allt är intressant att dra paralleller till migrationsdomstolarnas domar och beslut. Beslut som fattas vid Migrationsverket innebär inte en dom-

stolsprövning men en likartad rättslig prövning och långtgående myndighetsutövning. Språkbruket, och däribland tilltalet, är enligt vår mening en viktig signal för att demonstrera seriositet i prövningen. Migrationsverkets användning av ”du” kan riskera att ge besluten en enklare utformning och att kontrasten till domstolsprövningen i migrationsdomstolarna blir oönskat stor.

Frågan om vilken bild Migrationsverket genom sina beslut förmedlar till sökanden och till omvärlden är viktig. Vi ifrågasätter dock att ett du-tilltal är till fördel för att visa en positiv bild av Migrationsverket. För många sökande är Migrationsverkets beslut livsavgörande eller i varje fall uppfattas besluten på det sättet. Att använda du-tilltal i ett sådant beslut kan enligt vår uppfattning skapa en falsk intimitet mellan verket och sökanden. Det finns inom många myndigheter, däribland Migrationsverket, ett synsätt där en sökande i mycket jämförelse med en kund. Ett sådant kundperspektiv kan vara mer eller mindre befogat och jämförelser mellan olika myndigheter och deras språkbruk i beslut är inte alltid relevanta. Så är enligt vår mening fallet när det gäller eventuella paralleller till Försäkringskassan och Skatteverket. Människor som bor och framlever sina liv i Sverige har under hela livet kontakter med dessa två myndigheter. Mot den bakgrunden är det begripligt om myndigheterna vill förmedla bilden av ett ”kundförhållande”. Kanske kan en sådan känsla hos medborgarna bidra till en positiv relation mellan ”kunder” och myndigheter. När det gäller relationen till Migrationsverket menar vi dock att situationen är annorlunda. Asylsökande och andra sökande ska inte etablera ”en livslång relation” med Migrationsverket. Det är inte lämpligt att i en språklig ”kundspråksjargong” avslå en sökandes begäran om att få skydd i Sverige. Att använda du-tilltal gör enligt vår bedömning inte att Migrationsverket blir mer jämbördigt med sökanden. Migrationsverkets verksamhet innebär, som vi tidigare nämnt, långtgående myndighetsutövning och ett du-tilltal ändrar inte detta faktum.

En särskild aspekt att beakta när det gäller du-tilltal är att många sökande vid Migrationsverket sannolikt inte är bekanta med den svenska du-reformen och att de själva från sina hemländer är vana vid ett mer formellt tilltal i sina myndighetskontakter. Det är då inte givet att alla uppskattar att mötas av ett du-tilltal. Sådant tilltal kan enligt vår mening kanske också ibland skapa ren förvirring.¹¹

¹¹ Att beslutens huvudsakliga mottagare har annat modersmål än svenska innebär för övrigt särskilda utmaningar i klarspråkhänseende. Frågan behandlas av C. Nyström Höög, H. Söderlundh och M. Sörlin, *Myndigheterna har ordet – Om kommunikation i skrift*, 2012, s. 79.

Du-tilltal i texter på Migrationsverkets webbplats och i informationsmaterial hindrar enligt vår mening inte att Migrationsverket i sina beslut använder sökandens namn i stället för ”du”. Besluten är formella och bärare av rättsverkan. Det är inte orimligt att i beslut använda omtal medan man i informationsmaterial använder ett direkt tilltal. Vid överväganden om Migrationsverket ska använda du-tilltal är det nödvändigt att skilja mellan formella beslut och skriftväxling eller kommunikering i övrigt.

Svårigheter i den praktiska hanteringen för medarbetare som skriver beslut är naturligtvis en verklighet man inte kan bortse från. Det är dock ett närmast självklart krav att en beslutsfattare eller föredragande som handlägger ett ärende vid Migrationsverket kan skriva sökandens namn korrekt.¹² Användningen av sökandens namn förstärker dessutom intrycket av att prövningen vid Migrationsverket är individualiserad och hänförlig just till den enskilde sökandens situation. I beslutstexter som berör flera sökande kan inte ett du-tilltal användas. I sådana beslut måste sökandenas namn användas och genom att även i beslut som endast rör *en* sökande använda tredjepersonsomtal uppnår man dessutom den fördelen att besluten blir konsekvent utformade i detta avseende.

Våra överväganden av skälen för och emot du-tilltal har alltså, som vi nämnt, lett oss fram till att vi förordar att sökanden omnämns med namn i Migrationsverkets beslut. I beslutstexterna kan i stället för sökandens namn självfallet dessutom användas *han* eller *hon*. Alldeles oavsett om Migrationsverket vid sitt fortsatta arbete med utformningen av sina beslut kommer att instämma i denna bedömning eller inte, så vill vi poängtera vikten av att det tilltal som används är konsekvent. I en del av de granskade besluten används omväxlande du-tilltal, omväxlande sökandens namn. Detta bör undvikas.

7.5.5 Redovisning av lagtext

Migrationsverket bör överväga att i sina beslut endast lämna en kortare redogörelse för innehållet i de lagregler som är relevanta i ett ärende. Lagbestämmelserna i sin helhet bör i stället framgå av en bilaga till beslutet.

¹² Översättningsproblem medför att vissa sökandes namn kan ha flera alternativa stavningar. I Migrationsverkets ärende slås dock fast en stavningsversion och denna version bör användas genomgående i ärendet.

Redovisningen av lagtext bör anpassas till det aktuella ärendet på så sätt att endast de regler som har betydelse i ärendet tas med. Redogörelsen för de bestämmelser som tillämpas i beslutet bör placeras under en egen rubrik.

Migrationsverkets beslut innehåller regelmässigt utförliga redogörelser för tillämpliga lagbestämmelser. Utlänningslagens regler är relativt svårtillgängliga. Paragraferna är omfångsrika och innehåller i många fall noggrant preciserade förutsättningar för att en ansökan ska kunna beviljas. I Migrationsverkets beslut lämnas ofta redogörelser för lagtext som sedan visar sig inte få betydelse vid verkets efterföljande prövning av sökandens skäl för ansökan.

Beslut som innehåller långa redovisningar av lagtext är svårlästa. För en mindre initierad läsare är det inte alltid tydligt vad som är en redogörelse för lagtext och vad som är Migrationsverkets bedömning av hur gällande rätt ska tillämpas.

Utgångspunkten för Migrationsverkets arbete med att utveckla utformningen av verkets beslut bör vara att endast den text som finns till för sökandens skull, ska finnas i ett beslut. Migrationsverkets beslut bör därför innehålla redogörelser för lagtext endast om lagtexten finns med i beslutet av hänsyn till sökanden.

Från sökandens perspektiv är det viktigt att få veta hur den svenska utlänningslagstiftningen ser ut i de delar som påverkar hans eller hennes ärende. Detta syfte uppnås enligt vår mening däremot inte bäst genom att lagtexten tas in i besluten, ofta ordagrant och oarbetat. För sökandens möjlighet att ta del av sitt beslut är det i stället bättre om besluten innehåller en ytterst kortfattad förklaring av vad som krävs för att hans eller hennes ansökan ska beviljas, men att tillämpliga lagregler finns i en bilaga till beslutet. Det invänds ofta från olika håll inom klarspråksforskningen att det är bättre för en läsare att få all relevant information integrerad i en beslutstext, än att behöva bläddra till en bilaga och sedan tillbaka in i beslutet. Om Migrationsverkets beslut innehåller en kortfattad redogörelse för lagreglerna ”inne i beslutet”, tillgodoses dock sökandens behov av att få lättillgänglig information om den juridik som tillämpas i hans eller hennes ärende. En sökande som vill ta del av bestämmelserna i dess helhet kan vända sig till bilagan. Vi illustrerar hur en redogörelse för gällande rätt kan se ut i ett av de två besluts-exempel vi har tagit fram, se avsnitt 7.8.

Redovisningen av gällande lagregler bör ske under en egen rubrik i Migrationsverkets beslut. Rubriken markerar då att texten är allmängiltig och eliminerar risken att en sökande eller annan läsare blandar samman vad som är gällande rätt med vad som är bedömningen i ärendet.

Det är endast de lagregler som är relevanta för just det aktuella ärendet som bör redovisas i ett beslut. Alltför omfattande redogörelser tynger besluten och riskerar också att förvirra sökanden och brister därför i mottagaranpassningen.

7.5.6 Juridisk argumentation

Den juridiska argumentationen i besluten bör vara en högt prioriterad fråga vid Migrationsverkets arbete med att utveckla utformningen av sina beslut. Skälen för Migrationsverkets bedömning i ett ärende bör tydligt framgå av beslutet och sökanden ska av beslutsmotiveringen få svar på frågan *varför blev utgången i ärendet den här?*

Migrationsverket bör överväga om besluten ska skrivas med s.k. vävteknik eller inte.

I ärenden som rör barn bör barnets skäl för ansökan behandlas tydligare än som ofta är fallet i dag.

Migrationsverkets hantering av s.k. landinformation bör i större utsträckning än som görs i dag inriktas på vilken inverkan situationen i ett visst land har för bedömningen av en sökandes ansökan.

Migrationsverkets beslutsmotivering i ett ärende – ofta kallad *de egentliga skälen för beslutet* – är, näst efter själva utgången i ärendet, den viktigaste delen av ett beslut. Trots detta är den juridiska argumentationen i många av de beslut som vi granskat vag och intetsägande. Besluten innefattar ofta hänvisningar till vad som framkommit i ärendet utan att Migrationsverket tydligt preciserar på vilket sätt omständigheter i ett ärende har påverkat utgången.

Det finns många exempel på beslutsformuleringar som inte är tillräckligt preciserade för att kunna ge en sökande svar på frågan varför utgången i hans eller hennes ärende blivit som den blivit. Ett exempel som vi tidigare fört fram är den vanliga skrivningen om inlämnade identitetshandlingar att de är ”av enkel beskaffenhet och

saknar bevisvärde”. Ett sådant uttryck bidrar inte nämnvärt till sökandens förståelse av varför hans eller hennes dokument inte bedömts ha något bevisvärde. I stället bör skälen för beslutet i ett sådant fall precisera i vilket avseende handlingen bedömts vara enkel och varför den har ett lågt bevisvärde. Ju mer konkret en sådan beslutsmotivering är, desto mer anpassat är beslutet till sökandens behov.

Den juridiska argumentationen bör vara ett besluts tyngdpunkt. Det är där den som skriver ett beslut bör lägga störst arbetsinsats och också där hans eller hennes förmåga att hantera material sätts på prov. Vid en del av våra kontakter med Migrationsverket har vi fått veta att det vid den interna hanteringen av ett ärende ofta finns preciserade skäl för utgången i ett ärende, men att dessa av någon anledning inte kommer till uttryck i det skriftliga beslutet. Så bör det naturligtvis inte vara.

En del i förklaringen till varför de egentliga skälen för ett beslut ofta får stå tillbaka för mer deskriptiva delar i beslutet kan vara att besluten är utformade med s.k. vävteknik. Vävda beslutsskäl hanterar de väsentliga uppgifterna i ärendet, som den skriftliga bevisningen eller sökandens berättelse, tillsammans med skälen för bedömningen. Motiveringen ”vävs samman” med bevisningen. Detta är en svår teknik som kräver mycket av skribenten. I de fall då den som skriver ett beslut behärskar vävtekniken väl, blir resultatet oftast mycket bra. Dessvärre är risken med vävda skäl dock att en beslutsmotivering som skrivits vävt och där skribenten inte till fullo bemästrar denna teknik, i stället blir desto mer svårbegriplig. Migrationsverkets beslut är dock inte ”renodlat vävda”. Merparten av besluten innehåller en redogörelse för vad sökanden berättat i ärendet. Att besluten även i fortsättningen ska innehålla en sådan redogörelse är enligt vår mening viktigt för sökanden. Genom redogörelsen kan sökanden få en bild av hur Migrationsverket uppfattat hans eller hennes berättelse och kontrollera att verket har redovisat alla uppgifter som lämnats under utredningsfasen. Migrationsverket bör särskilt överväga frågan om verkets beslut även i fortsättningen ska utformas med vävteknik. Om Migrationsverkets beslutsskäl ska vara vävda också framöver, måste de som skriver beslut vid Migrationsverket få en grundlig utbildning i denna teknik.

När det gäller utformningen av den juridiska argumentationen i Migrationsverkets beslut vill vi ta upp en begreppsfråga. I besluten används ibland begreppen trovärdighet och tillförlitlighet på ett något oklart sätt. Den bedömning som Migrationsverket ska göra

är en objektiv bedömning av om sökandens uppgifter är tillförlitliga. Den innefattar normalt en prövning inte bara av sökandens berättelse utan också en värdering av bevisningen i övrigt. Som ett *led* i denna bedömning kan det dock finnas anledning att göra en trovärdighetsbedömning, t.ex. en bedömning av om uppgifterna har lämnats av en trovärdig person på ett trovärdigt sätt. Men tillförlitlighetsbedömningen är alltså överordnad trovärdighetsbedömningen. Det begrepp som därför normalt bör användas för verkets bedömning är om sökandens uppgifter är tillförlitliga.

Frågorna om uppgifterna i en sökandes berättelse är tillförlitliga och om han eller hon har tillräckliga skäl för att ansökan ska beviljas är centrala i merparten av Migrationsverkets beslut. I dessa delar innehåller Migrationsverkets bedömning en avancerad rättslig prövning och det är särskilt viktigt att den juridiska argumentationen är tydlig och ger sökanden svar på vad som varit utslagsgivande i hans eller hennes ärende. Den juridiska argumentationen måste exempelvis tala om för sökanden om Migrationsverket inte trott på honom eller henne och i så fall varför. Det kan röra sig om att sökanden lämnat motstridiga uppgifter eller att de uppgifter han eller hon lämnat har varit vaga och detaljfattiga. Om det i stället är så att en ansökan har avslagits på grund av att det inte har funnits tillräckliga skäl, måste beslutsmotiveringen ge svar på i vilket eller vilka avseenden skälen inte var tillräckliga. Att Migrationsverkets beslut är tydliga i detta avseende har inte betydelse endast för sökanden utan kan bli viktigt även i polismyndighetens verkställighetsärenden. Vi har behandlat denna fråga i avsnitt 6.5.1.

Migrationsverkets beslut innehåller regelmässigt uppgifter om situationen i sökandens hemland. Sådan information är viktig, inte minst för den framåtsyftande riskbedömningen som asylprövningar innefattar. Det är emellertid inte tillräckligt att Migrationsverket i deskriptiva termer redogör för läget i sökandens hemland. Den juridiska argumentationen bör i stället ta sikte på att tillämpa kunskapen om tillståndet i landet på sökandens situation. Kopplingen mellan vad som är känt om landet som sökanden har lämnat och vilka konsekvenser ett återvändande kan få för honom eller henne måste framgå.

Vi har, i enlighet med våra direktiv, särskilt undersökt hur barnperspektivet behandlas i Migrationsverkets beslut. Svaret är att i princip samtliga av de granskade besluten som berör barn också nämner barnperspektivet. Något närmare resonemang i frågan finns dock sällan. Det är snarare så att barnperspektivet oftast endast

nämns helt kortfattat, utan att Migrationsverket argumenterar kring de hänsyn som ska tas till att sökanden är ett barn. Bilden är dock en annan i ärenden som gäller ensamkommande barn. Beslut i sådana ärenden är enligt vår bedömning regelmässigt väl underbyggda med utförliga resonemang utifrån utgångspunkten att sökanden är ett barn. I många fall är det sannolikt så att ett barn som kommit till Sverige tillsammans med hela eller delar av sin familj inte har några andra skäl för uppehållstillstånd än familjen i övrigt. Kravet på att Migrationsverket ska göra en individuell prövning för varje sökande medför dock enligt vår bedömning att beslut gällande barn bör innehålla en utförligare behandling av barnperspektivet än vad som ofta är fallet i dag.

Liksom det är viktigt att en beslutsmotivering är uttömmande och besvarar samtliga frågor i ett ärende, är det också betydelsefullt att de frågor som behandlas verkligen är relevanta i ärendet. Den juridiska argumentationen bör således inriktas på endast sådana frågor som har betydelse för utgången i ärendet. Mer allmänna resonemang, exempelvis med generell argumentation kring situationen i sökandens hemland som inte är direkt kopplad till sökandens fall, hör enligt vår mening inte hemma i en beslutsmotivering.

Vi har i avsnitt 7.5.2 behandlat betydelsen av att den juridiska argumentationen markeras tydligt i beslutstexten och därigenom blir lätt att hitta för läsaren.

7.5.7 Verkställighetsinformation och andra upplysningar

Migrationsverket bör vid sitt arbete med att utveckla utformningen av sina beslut särskilt överväga vilken information som ska lämnas i besluten. Övervägandena bör omfatta bl.a. frågan om verkställighetsinformation ska finnas med i besluten och om upplysningar som inte är direkt riktade till sökandena bör lämnas där.

För en sökande är konsekvenserna av ett beslut naturligtvis mycket viktiga. Likväl innehåller Migrationsverkets beslut regelmässigt inte någon förklaring till vad följderna av ett visst avgörande är. Migrationsverkets beslut är inte det enda sättet för verket att kommunicera med sökanden men det är enligt vår bedömning en så viktig kommunikationsväg att Migrationsverket bör överväga att lämna

även vissa upplysningar om vad beslutet innebär just i beslutet. Sådana upplysningar kan sannolikt även underlätta arbetet för den eller de personer som förmedlar ett beslut till en sökande.

Ett bra exempel på sådan viktig information som kan lämnas i ett beslut gäller verkställighetsregler för ett beslut. Detta har betydelse inte endast för sökanden utan även för den helhetsbild som ett beslut kan förmedla till allmänhet och massmedierna. Exempelvis verkställs inte ett avslagsbeslut på ett ensamkommande barns ansökan om uppehållstillstånd om det inte finns ett s.k. ordnat mottagande när barnet återvänder till hemlandet. Denna information är viktig för att sökandens hela situation ska kunna bedömas. I den mån sådan information inte förmedlas, ökar risken för missförstånd.

Migrationsverket bör enligt vår mening överväga att lämna upplysningar till sökanden under en egen rubrik i beslutet. Upplysningar som lämnas i ett beslut bör vara relevanta för sökanden. I dagsläget kan beslut även innehålla information som inte är till för sökanden. Det kan exempelvis röra sig om upplysningar till utlandsmyndigheter om att ett beslut skickas till en utlandsmyndighet endast för kännedom eftersom sökanden företräds av ett ombud i Sverige. Migrationsverket bör undersöka om inte sådana upplysningar, som inte innehåller någon information till sökanden, bättre lämnas på ett annat sätt, exempelvis genom ett separat foljebrev, än i sökandens beslut.

I beslut som innebär bifall till en ansökan om uppehållstillstånd anges i dag oftast en s.k. klassificeringskod. Kodens innebörd förklaras emellertid inte. Ett beslut bör inte innehålla information som sökanden inte kan förstå. Migrationsverket bör därför överväga att antingen undvika att ange klassificeringskod i besluten, eller att förklara vad den kod som använts betyder.

7.5.8 Beslut med flera sökande

Migrationsverket bör utforma tydliga riktlinjer för hur verkets beslut ska utformas i ärenden som rör sökande som på ett eller annat sätt behandlas gemensamt. Sådana ärenden bör enligt vår mening avgöras med ett beslut som omfattar samtliga aktuella sökande.

Många sökande vid Migrationsverket hör på ett eller annat sätt samman med andra sökande. Så är exempelvis fallet när hela eller delar av en familj gemensamt sökt sig till Sverige och ansökt om uppehållstillstånd här. Ärenden som rör flera sökande hanteras i dag på olika sätt vid Migrationsverkets enheter runt om i landet. Olika lokala kulturer vid enheterna medför att det inte finns någon enhetlighet i frågan hur ärenden som hör samman ska behandlas när det gäller utformningen av beslut. På en del håll utformas gemensamma beslut för flera sökande, på andra håll skrivs beslut för var och en av sökandena.

Det förekommer således att ett beslut på förstasidan anger endast en sökande men att skälen för beslutet är utformade utifrån även andra sökande, vanligtvis familjemedlemmar, och att prövningen av skälen för ansökan görs gemensamt för flera sökande. I sådana fall överensstämmer inte partsställningen i ärendet (*en* sökande) med vad skälen anger. Detta ger enligt vår mening ett rörigt intryck och gör det svårare att ta del av beslutet. Tilltalet i sådana beslut är också ofta inkonsekvent och bidrar till förvirringen. I avgörandemeningen på förstasidan anges *Din ansökan om ...* medan de efterföljande skälen vänder sig till flera personer.

När man ska ta ställning till hur beslut utformas i ärenden med flera sökande, som på ett eller annat sätt hör ihop och hanteras gemensamt, möts två skilda hänsyn. Å ena sidan ska varje ansökan i ett migrationsärende prövas individuellt, å andra sidan är principen om familjens enhet central inom utlänningsrätten. Enligt vår mening väger skälen tyngre för att behandla sökande som har gemensamma skäl för sin respektive ansökan gemensamt. En prövning som sker gemensamt bör också resultera i *ett* beslut för alla sökande. I ett sådant gemensamt beslut bör det tydligt framgå vilka omständigheter som hör samman med vilken individ. Undantag från regeln att ett gemensamt beslut bör användas måste självfallet göras i ärenden där sekretess gäller mellan sökandena. I sådana fall får även fortsättningsvis skilda beslut tas fram för var och en av dem.

Även om Migrationsverket fortsätter att använda du-tilltal bör man i beslut som omfattar flera sökande inte använda ett direkt tilltal. Risken för missförstånd är i sådana fall alltför stor.

Alldeles oavsett om Migrationsverkets arbete med att utveckla utformningen av sina beslut leder verket fram till att varje sökande bör få ett eget beslut eller att sökande som behandlas gemensamt i stället ska få ett beslut som omfattar alla, så bör verket ta fram

riktlinjer för hur sådana ärenden ska hanteras. Det är önskvärt att ärenden som rör flera sökande hanteras på samma sätt i hela landet.

7.6 Migrationsverkets fortsatta arbete med utformningen av beslut

Att skriva bättre beslut är i grunden ett förnyelse- och förändringsarbete som kan medföra ökad effektivitet. En medarbetare som har god kunskap om hur han eller hon bör formulera ett beslut kan fokusera på de materiella frågorna i ett ärende och behöver inte lägga tid och kraft på hur beslutet ska utformas. Även andra medarbetare vid Migrationsverket än de som har tagit fram ett beslut kommer i kontakt med besluten. Väl utformade beslut underlättar för alla anställda. Bättre utformade beslut är dessutom värdefulla från sökandenas perspektiv och gynnar deras möjligheter att ta del av sina beslut. Tydliga och välformulerade beslut bör även underlätta för allmänhet och massmedierna att få en rättvisande bild av migrationsärenden vid myndigheten. Det finns således en rad fördelar som kan uppnås om utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Migrationsverket bör enligt vår mening därför prioritera utvecklingen av besluten högt i sitt arbete.

Vi har inledningsvis i detta avsnitt med våra överväganden (se avsnitt 7.3) förklarat att framgångsrikt arbete med att höja kvaliteten i Migrationsverkets beslut kräver att Migrationsverket arbetar aktivt med detta. Formerna för detta fortsatta arbete bör Migrationsverket således besluta. I det följande vill vi dock framhålla några hållpunkter som vi tycker är särskilt viktiga vid Migrationsverkets förändringsarbete.

7.6.1 Utbildning

Migrationsverket bör fortsätta utveckla utbildningen för medarbetare som skriver beslut vid verket. Samtliga anställda som arbetar med att skriva beslut bör genomgå skrivkurser. Dessa kurser bör vara obligatoriska och alla anställda ska ges tid till sådan utbildning.

Vi har i avsnitt 3.6.3 redogjort för Migrationsverkets utbildningar för de medarbetare vid verket som skriver beslut. Utbildningsprogrammet vid Migrationsverket innehåller redan i dag kurser för beslutsskribenter. Under våren 2013 startar en ny utbildning för anställda som arbetar med beslutsskrivande i asylärenden.

Detta är en välkommen utveckling. Enligt vår mening krävs dock även framöver en fortsatt utveckling av utbildningen i besluts-skrivande vid Migrationsverket. Vid Migrationsverkets arbete med dessa frågor kan följande vara vägledande.

Utbildningsmoment i skrivfrågor bör komma tidigt i en anställning. I nuläget lär nyanställda sig ofta hur man skriver beslut av mer erfarna kollegor. Det är då lätt att äldre föreställningar om hur ett beslut ska utformas förs över på nya generationer besluts-skribenter. Detta kan försvåra förändringsarbetet.

Utbildningen i skrivande bör vara obligatorisk för de medarbetare som skriver beslut. Det är i dag relativt vanligt att föredragandes och beslutsfattareshetssituation är så ansträngd att det är svårt att avsätta tid för utbildning. Det är inte ovanligt med sena återbud till utbildningar. För att få genomslag i organisationen bör utbildningen i beslutsskrivande vara obligatorisk och dessutom bör ledningen se till att utbildningstillfällen prioriteras så att arbetssituationen anpassas utifrån att den anställde deltar i utbildning. Många som skriver beslut vid Migrationsverket har inte en tillsvidareanställning och står därför till stor del utanför Migrationsprogrammets utbildningssystem. Olika tidsbegränsade anställningar kan emellertid sträcka sig över lång tid. Migrationsverket bör överväga om inte kurser i beslutsskrivande bör vara obligatoriska även för personer som endast har tidsbegränsade anställningar.

Utbildningen för beslutsskribenter bör omfatta samtliga aspekter av hur ett beslut utformas. Kursernas närmare innehåll får Migrationsverket utarbeta i samråd med främst språkexpertis. Bäst effekt på textproduktion ger dock enligt vår bedömning ofta skrivutbildning och handledning som utgår från skribenters egna texter. Migrationsverket bör därför särskilt överväga ett sådant inslag i utbildningen.

Förutom rent språkliga aspekter av att skriva beslut bör Migrationsverket även utbilda sina anställda i mallhanteringen och särskilt hur beslutsmallar på bästa sätt anpassas till det enskilda ärendet. Anpassningen av en beslutsmall till en enskild sökandes beslut är enligt vår mening av central betydelse. Den individuella prövningen av sökandens skäl för ansökan förutsätter att texten i mallen som

används vid beslutsskrivandet just individualiseras. Ett beslut som utformats utifrån en mall och som visserligen är språkligt och juridiskt korrekt men där mallen inte anpassats till det enskilda ärendet kan inte sägas förmedla någon individualiserad prövning av sökandens ansökan. Det är därför utomordentligt betydelsefullt att de medarbetare som skriver beslut behärskar tekniken att med utgångspunkt i en generellt utformad beslutsmall skriva ett individualiserat beslut.

För att kunna förbättra den juridiska argumentationen i Migrationsverkets beslut krävs att kunskapsnivån om den materiella rätten är tillräckligt hög. Ett led i att säkerställa medarbetarnas kompetens är enligt vår bedömning Migrationsverkets planer på att inrätta en Migrationsakademi och ett certifieringsförfarande för de anställda. Vi välkomnar dessa planer.

7.6.2 Mallar för beslut

Migrationsverket bör fortsätta sitt arbete med att ta fram en ny organisation för beslutsmallar. Vid detta arbete bör Migrationsverket överväga om initiativet till nya eller omarbetade mallar bör kunna komma även från Migrationsverkets språkvårdare.

När de planerade förändringarna har genomförts bör effekterna av dem utvärderas inom Migrationsverket.

Migrationsverket meddelar årligen över 200 000 beslut i olika frågor. För verksamheten är det på grund av den stora mängd beslut det rör sig om nödvändigt att besluten utformas utifrån mallar. Det finns både fördelar och nackdelar med att beslut tas fram med hjälp av beslutsmallar.

Till fördelarna med att använda beslutsmallar hör främst att arbetet med att skriva beslut därigenom kan effektiviseras och att beslut som följer en och samma mall är enhetligt utformade. Mallarna kan också fungera som en checklista över att det nödvändiga juridiska innehållet i ett avgörande finns med i beslutet.

En nackdel är att beslut som har sin grund i en mall ofta är mer omfattande än som är nödvändigt i det särskilda ärendet. Ofta är exempelvis redogörelsen för lagtext inte begränsad till de lagregler som faktiskt är tillämpliga i det aktuella ärendet. En uppenbar risk när man använder mallar som innehåller stora textsjok är dessutom

att de egentliga skälen för Migrationsverkets bedömning i ärendet skrivs väldigt kort. De delar av beslutet som härrör från mallen tar stor plats, på bekostnad av den del som är viktigast för sökanden, nämligen beslutsmotiveringen och Migrationsverkets ställningstagande till just hans eller hennes ansökan.

För Migrationsverkets del uppväger dock fördelarna med att använda mallar klart de nackdelar som finns. En förutsättning för att användningen av mallar ska fungera tillfredsställande även för en sökande vid Migrationsverket är dock att mallhanteringen är väl-fungerande. Mallarna bör ha en enhetlig utformning, fortlöpande ses över och det bör finnas en metod för att kvalitetssäkra både mallarnas juridiska innehåll och den språkliga utformningen. Ansvaret för mallarna bör åvila en permanent organisation. Därigenom ökar möjligheterna att uppnå enhetlighet i utformningen av mallarna och att samla kompetens och åstadkomma kontinuitet i frågor som är viktiga vid utarbetandet av mallarna.

Migrationsverket har under vårt utredningsarbets gång tagit viktiga steg mot att förbättra hanteringen av mallarna. Målet är att arbetet ska leda till beslut och andra texter som är lätta för de sökande att förstå och att mallarna ska vara korrekta och enkla att använda för verkets medarbetare. I ett styrdokument har Migrationsverket lagt fast riktlinjer för hur arbetet med mallar, blanketter och webbansökningar ska gå till.¹³

Arbetet med att förnya mallhanteringen är i skrivande stund (våren 2013) fortfarande i inledningsfasen. I korthet innebär den nya ordningen att en organisation ska byggas upp med ansvariga i referensgrupper eller samordningsgrupper inom alla Migrationsverkets verksamhetsområden. I grupperna ska det finnas utpekade personer som ansvarar för mallarna. Migrationsverkets kommunikationsenhet samordnar verkets arbete med mallar. Grupperna inom de olika verksamhetsområdena ska kontinuerligt se över mallarna och ta ställning till om dessa behöver uppdateras eller om det behövs någon ny mall. Det är också gruppernas uppgift att ta fram nya mallar om det finns behov av det. Migrationsverkets enhet för rättslig styrning ska granska och godkänna mallar för beslut som innebär myndighetsutövning. Granskningen ska ske i samråd med de verksamhetsområden som berörs. I arbetet med att ta fram nya mallar ska dessutom kommunikationsenheten hjälpa till med

¹³ Se Migrationsverkets riktlinjer för organisation och förvaltning av Migrationsverkets mallar, blanketter och webbansökningar, VCA 5/2013.

att kvalitetsgranska förslagen till nya mallar, exempelvis vad gäller språk och layout.

Migrationsverket är således på god väg till vad som verkar vara en påtaglig förbättring av mallhanteringen. Vi välkomnar detta förändringsarbete. Beslutsmallar är ett effektivt sätt att snabbt förmedla klarspråksråd inom Migrationsverket. I det fortsatta arbetet med organisationen för beslutsmallarna bör Migrationsverket enligt vår mening därför överväga om inte initiativet till nya mallar och omarbetning av befintliga mallar även bör kunna komma från Migrationsverkets språkvårdare. Ett sätt att motverka att beslut innehåller även delar som inte är relevanta i ett enskilt ärende kan vara att ta fram flera olika, mer preciserade, mallar för samma ärendetyp. Ju mer preciserad en mall är, desto närmare är den ett färdigt beslut. Migrationsverket bör därför överväga att ha flera olika mallar för samma ärendetyp. När den nya organisationen för att arbeta med mallar inom Migrationsverket har varit i drift under en tid bör den utvärderas inom verket.

7.6.3 Språkvård och attityd till språkfrågor

Ett viktigt led i arbetet med att utveckla utformningen av Migrationsverkets beslut är att prioritera språkvårdsfrågor vid verket. I det arbetet bör medarbetarnas attityder till språkfrågor särskilt uppmärksammas. Dessa frågor bör ges högre status än som är fallet i dag. Ett sätt att åstadkomma detta är att bedriva arbetet med språkvård högt upp i Migrationsverkets organisationsstruktur.

Migrationsverkets språkvårdsarbete har under det senaste decenniet i stor utsträckning varit vilande. Det arbete som ändå har bedrivits har utförts långt ned i myndighetshierarkin och inte prioriterats. Sedan februari 2012 har språkvårdsarbetet dock fått ny aktualitet genom att en språkvårdare har anställts. Detta är naturligtvis ett mycket viktigt steg på vägen med att förbättra den språkliga utformningen av Migrationsverkets beslut.

Goda språkkunskaper hos de medarbetare som skriver beslut vid Migrationsverket är en viktig förutsättning för att besluten även språkligt ska kunna utformas utifrån sökandenas behov. Det är emellertid också ett sätt för en medarbetare att nå effektivitets-

vinster i arbetsvardagen. En person som vet hur han eller hon ska uttrycka sig kan fokusera sitt arbete på hanteringen av ärendena i sak och kommer då att kunna arbeta effektivare.

Tjänsten som språkvårdare vid Migrationsverket har i skrivande stund (våren 2013) endast funnits i ett år. Det är en alltför kort tid för att det ska vara möjligt för oss att utvärdera hur väl språkvårdsarbetet vid Migrationsverket bedrivs och hur arbetet bör inriktas för att få så gynnsamma effekter som möjligt för utformningen av Migrationsverkets beslut. Vi vill dock nämna några hållpunkter som vi menar att arbetet bör utgå från.

Språkligt förändringsarbete bör innefatta frågan om vilka attityder som finns till språket. Attityderna till språkfrågor hos de som skriver Migrationsverkets beslut är nämligen mycket betydelsefulla för hur en förändringsprocess kan genomföras. Det är inte ovanligt att medarbetare vid en myndighet, Migrationsverket eller annan, använder ett onödigt tillkrånglat språk för att framstå som mer professionella. Ett "svårare" språk kan vara ett försök att hålla distansen till sökandena och att förmedla myndighetens pondus i förhållande till den enskilde. Byråkratiska skrivtraditioner och ålderdomliga skrivnormer kan leva kvar vid myndigheter och det kan vara svårt för medarbetare att våga utmana sådana traditioner genom att skriva enklare. Skrivtraditionernas betydelse förstärks dessutom hos medarbetare som inte känner sig säkra på hur beslutstexter kan anpassas till enskilda mottagare. Sådana föreställningar kan hindra nytänkande inom en organisation. För att på djupet förnya och förbättra språkvården inom en myndighet krävs därför att attityderna till språkfrågor ändras.

Arbetet med att ändra sådana attityder bör bedrivas högt upp i myndighetshierarkin. Språkvårdsarbetet bör få ökad status, som ett sätt att förbättra möjligheterna att närma sig de sökande men också som ett verktyg för att underlätta medarbetarnas arbete. Migrationsverket bör således föra upp språkfrågorna högt på myndighetens dagordning.

Ett sätt att få i gång diskussioner och väcka intresse för språkfrågor kan vara att ordna temadagar för anställda inom organisationen. En temadag eller en inspirationsföreläsning får däremot inte vara en isolerad händelse, som inte följs upp av andra åtgärder, utan kan i stället fungera som en introduktion till ett mer långsiktigt språkvårdsarbete, med utbildning i att skriva beslut.

Ett sätt att nå ut med språkvårdsarbetet inom Migrationsverket är att uppmärksamma de olika beslutsmallar som används för att

utforma verkets beslut. Nya klarspråksråd kan snabbt förmedlas i organisationen genom att tas in i beslutsmallarna. Vi har i avsnitt 7.6.2 behandlat frågan om initiativet till förändringar i Migrationsverkets mallar bör kunna tas av verkets språkvårdare. En sådan ordning vore enligt vår mening ett bra sätt att nå ut i organisationen med språkliga förbättringar.

7.6.4 Verksgemensamma riktlinjer

Migrationsverket bör överväga att införa gemensamma riktlinjer för utformningen av beslut. Sådana riktlinjer bör tillämpas vid allt arbete med att skriva beslut.

Migrationsverkets beslut tas i många fall fram av en föredragande, som skriver ett utkast till ett avgörandedokument. En beslutsfattare avgör sedan ärendet och det är hans eller hennes synpunkter på hur beslutet ska vara utformat som är styrande för hur den slutliga versionen av beslutet ser ut. Vid våra kontakter med Migrationsverket har vi fått veta att föredragandena i en del fall tvingas lägga ned mycket tid på att anpassa besluten utifrån enskilda beslutsfattares önskemål. Det är alltså nödvändigt för föredraganden att skriva besluten på ett sätt till en beslutsfattare och på ett annat sätt till en annan beslutsfattare.

Enligt vår erfarenhet är detta ett vanligt tillvägagångssätt inom många myndigheter, bl.a. inom domstolarna. Det är dock en ineffektiv och resurskrävande arbetsmetod. Den tid som det tar att anpassa ett beslut utifrån vem som är beslutsfattare i ett ärende bör enligt vår mening i stället läggas på att mer allmänt åstadkomma ett välskrivet beslut. Migrationsverket bör därför överväga att införa gemensamma riktlinjer för hur verkets beslut ska vara utformade. Riktlinjerna bör tillämpas av föredragande och beslutsfattare och en föredragande ska således kunna skriva sina beslut utifrån dessa riktlinjer, utan att anpassa besluten till olika beslutsfattare. En självklar utgångspunkt för riktlinjerna bör vara att utformningen av beslutstexterna ska utgå från Migrationsverkets mallar.

7.6.5 Förändringsarbetet vid Migrationsverket

För att Migrationsverkets arbete med att utveckla utformningen av verkets beslut ska vara framgångsrikt krävs att arbetet bedrivs systematiskt.

Förändringsarbetet bör hanteras i en permanent organisation och inte i projektform. Arbetet bör bedrivas på hög nivå inom Migrationsverket och med bred representation från de delar av verksamheten som är involverade i att skriva beslut.

Kvalitetsarbete är en ständigt pågående process och Migrationsverket bör regelbundet undersöka hur utformningen av verkets beslut påverkar sökandenas möjligheter att förstå besluten.

Migrationsverket är en mycket stor myndighet med enheter spridda över landet. Verksamheten var tidigare uppdelad i relativt självständiga regioner, med påtagliga skillnader sinsemellan. Numera är Migrationsverket en sammanhållen myndighet med en tydlig organisationshierarki. Myndigheten är indelad i verksamhetsområden och Migrationsverkets beslut produceras i varierande utsträckning i de olika verksamhetsområdena.

Arbetet med att utveckla utformningen av Migrationsverkets beslut kan enligt vår mening bedrivas på två sätt. Antingen kan det ske centralt i organisationen, eller så kan ansvaret för förändringsarbetet läggas på verksamhetsområdesnivå. En fördel med att bedriva arbetet inom vart och ett av verksamhetsområdena är att kommunikationsvägarna från områdesledningen till de enskilda medarbetare som arbetar med att skriva beslut är kortare, vilket kan tänkas skynda på förändringsprocessen. I den mån beslutsskrivande vid ett verksamhetsområde kräver särskilda hänsyn till just de frågor som hanteras inom området lär det också vara en fördel om arbetet sköts vid vart och ett av verksamhetsområdena.

Enligt vår mening bör dock utgångspunkten för Migrationsverkets arbete med utformningen av sina beslut vara att besluten ska ha en enhetlig utformning, oberoende av vilket verksamhetsområde de skrivits vid. Förändringsarbetet bör därför bedrivas centralt inom Migrationsverket.

Arbetet med att genomgående förbättra utformningen av Migrationsverkets beslut bör bedrivas systematiskt och långsiktigt. För att förändra en så betydelsefull process som beslutsskrivandet krävs

arbete som sträcker sig över tiden. Sådant arbete hanteras enligt vår mening bäst i en permanent organisation. Förändringsarbete vid Migrationsverket har på en del andra områden ofta bedrivits i projektform. En sådan arbetsmetod kan visserligen vara bra för att sätta igång ett arbete men för de frågor som här är aktuella krävs kontinuerligt arbete, som sker fortlöpande. Det förändringsarbete som vi föreslår bör därför inte bedrivas i projektform. Migrationsverket bör i stället se över sin befintliga organisation och vilken kompetens som finns för att utveckla utformningen av besluten. Vilka former arbetet ska bedrivas i är Migrationsverket bäst lämpat att avgöra. Enligt vår mening bör arbetet dock bedrivas högt upp i myndighetshierarkin och med en bred representation från de olika delar av verksamheten där Migrationsverkets beslut skrivs.

Kvalitetsarbete är en ständigt pågående process och Migrationsverket bedriver på flera olika plan inom organisationen arbete som syftar till att på ett eller annat sätt höja kvaliteten på verksamheten. Ett sätt att arbeta med kvalitet som ofta är framgångsrikt utgår från det s.k. PDCA-hjulet. Enligt metoden bör allt kvalitetsarbete utgå från kvalitetshjulets fyra delar: planera (plan), genomföra (do), utvärdera (check) och justera (act). Även andra välfungerande metoder finns dock och Migrationsverket bör välja den metod som passar bäst för ändamålet men som även är väl förenlig med verkets kvalitetsarbete i övrigt. I detta arbete kan Migrationsverket enligt vår mening hämta inspiration från Sveriges Domstolars arbete med domskrivningsfrågor. Det kan exempelvis finnas anledning för Migrationsverket att arbeta fram en långsiktig strategi för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas.

För att säkerställa en hög kvalitet bör Migrationsverket genomföra återkommande kvalitetskontroller av sina beslut. Dessa kontroller bör omfatta dels beslutens begriplighet, som lämpligast undersöks med hjälp av språkexpertis, dels den juridiska argumentationen i besluten. Sökandenas behov av att få beslut som de kan förstå bör vara i fokus för utvärderingarna av besluten.

7.7 Hur Migrationsverkets beslut förmedlas till sökandena

Sökande vid Migrationsverket behärskar regelmässigt inte svenska språket. Migrationsverkets beslut utformas dock undantagslöst på svenska och översätts inte i skrift, vilket innebär att en enskild

sökande utan egna kunskaper i svenska inte själv kan ta del av sitt beslut utan är i behov av hjälp för att få veta vad beslutet innebär. Om det finns brister i denna hjälp som erbjuds en sökande med att få kunskap om sitt avgörande, kan det sakna betydelse om ett beslut är välformulerat, välstrukturerat och innehåller en tydlig argumentation för Migrationsverkets ställningstagande. Kan sökanden inte få del av innehållet på ett bra sätt och på ett språk som han eller hon behärskar kommer han eller hon inte att förstå sitt beslut, alldeles oavsett hur väl utformat det är. Våra direktiv lämnar utrymme för oss att bedöma frågan hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Inom ramen för vårt uppdrag ryms enligt vår mening inte några närmare överväganden om hur Migrationsverkets beslut bör förmedlas till sökande vid verket. Frågan hur en sökande får del av sitt beslut är dock av central betydelse för hur han eller hon uppfattar beslutet och vilka möjligheter han eller hon har att förstå avgörandet. Trots att denna fråga alltså inte omfattas av vårt utredningsuppdrag vill vi därför i det följande något beröra den.

Beslut från Migrationsverket förmedlas ibland muntligt genom något av verkets mottagningskontor, medan andra beslut endast skickas till sökanden, utan några närmare kontakter mellan Migrationsverket och sökanden. Våra reflektioner i detta avsnitt tar sikte på de beslut som meddelas sökanden genom mottagningskontoren.

När det gäller sökandens möjligheter att ta del av sitt beslut har vi främst identifierat två faktorer av betydelse – hur sökanden underrättas om sitt beslut och hur tolkningen fungerar.

7.7.1 Underrättelse av beslut

Migrationsverket bör vid arbetet med att utveckla utformningen av sina beslut även överväga hur besluten förmedlas till sökandena. Det är viktigt att mottagningshandläggare som har till uppgift att underrätta sökande om Migrationsverkets beslut har relevant utbildning och tillräckliga instruktioner för att utföra detta uppdrag. Vid underrättelsesamtalet bör sökanden få besked om både utgången i ärendet och skälen för Migrationsverkets bedömning.

Frågan om hur ett beslut och dess närmare innehåll ska förmedlas till en sökande vid Migrationsverket är endast i begränsad utsträckning reglerad i lag. För förvaltningsmyndigheter i allmänhet gäller enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) att en sökande ska underrättas om innehållet i det beslut som myndigheten avgör ärendet med, om beslutet avser myndighetsutövning mot en enskild. Vi har behandlat frågan om vad som utgör myndighetsutövning i avsnitt 3.3.2 och där också konstaterat att de beslut från Migrationsverket som vi fokuserat på i vårt utredningsarbete samtliga utgör myndighetsutövning.

Det är myndigheten själv som avgör om en underrättelse av ett beslut ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. En part har dock alltid rätt att få en skriftlig underrättelse, om han eller hon begär det.

Utlänningslagen innehåller inte några bestämmelser om hur sökande ska få del av Migrationsverkets beslut. I utlänningsförordningen (2006:97) regleras däremot i viss mån frågan om vilken information en sökande ska få om sitt beslut. I 8 kap. 10 d § utlänningsförordningen anges att Migrationsverket i samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov ska informera utlänningen om förfarandet, om utlänningens rättigheter och skyldigheter samt om tänkbara konsekvenser av att inte uppfylla skyldigheterna eller att inte samarbeta med myndigheterna. Bestämmelsen anger vidare att Migrationsverket i samband med att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov ska informera utlänningen om de rättigheter och skyldigheter som följer av att han eller hon bedömts vara flykting eller annan skyddsbehövande. Sådan information ska lämnas på ett språk som utlänningen kan förstå.

När det gäller beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov anges dessutom i 8 kap. 10 e § utlänningsförordningen att en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd som bl.a. flykting ska underrättas om Migrationsverkets beslut på ett språk som han eller hon kan förstå.

Underrättelse av beslut genom Migrationsverkets mottagningskontor

En sökande som befinner sig i Sverige och som är inskriven vid en av Migrationsverkets mottagningsenheter får del av sitt beslut vid ett särskilt möte vid någon av mottagningsenheterna. Beslut som meddelas den sökande på det här sättet är huvudsakligen beslut om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov men det förekommer att även andra slags beslut underrättas via mottagningskontor.

När Migrationsverket fattat ett beslut som ska underrättas en sökande genom något av mottagningskontoren kallas sökanden till kontoret. Ett ensamkommande barn kallas normalt sett till mottagningsenheten tillsammans med sin gode man för att bli underrättad om Migrationsverkets beslut. Om barnet inte har en god man förordnad för sig, förekommer det att socialtjänsten i stället medverkar vid mötet.

Underrättelsesamtalet vid Migrationsverket syftar huvudsakligen till att informera sökanden om verkets beslut men är också ett led i myndighetens arbete med frivilligt återvändande för sökande. Den bakomliggande tanken är att antalet sökande som fogar sig efter Migrationsverkets beslut är högre i de fall då sökandena fått beslutet förklarat för sig och fått hjälp att förstå Migrationsverkets skäl för avgörandet. Tankegångarna har sin grund i prop. 1997/98:173 (Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen). Om underrättelsesamtal verkligen får effekten att fler personer avstår från att överklaga och i stället på frivillig basis återvänder till hemlandet, har inte utvärderats.

Ett underrättelsesamtal beräknas ta ungefär trettio minuter och samtalet genomförs av en mottagningshandläggare. Handläggaren har inte varit delaktig i att fatta beslut i ärendet. Mottagningshandläggarna har i de flesta fall en utbildning som jurist, sociolog, socionom, statsvetare eller en examen med någon annan samhällsvetenskaplig inriktning. Det förekommer också att mottagningshandläggare har någon språkvetenskaplig examen. Även om handläggaren behärskar ett språk som även sökanden talar, ska underrättelsesamtal alltid ske på svenska. Handläggaren får alltså inte använda sig av sina eventuella egna kunskaper i ett främmande språk. Migrationsverkets generella riktlinjer anger att en handläggare får tala annat språk än svenska och därigenom dra nytta av sina egna språkkunskaper endast i kontakter med sökande där det inte är

fråga om myndighetsutövning, som exempelvis för att avtala tid för ett möte.

Någon särskild utbildning i hur en underrättelse av ett beslut ska genomföras får mottagningshandläggare normalt inte. Vid nyanställning utses en mer erfaren kollega som "fadder" och genom att vara med vid kollegans, eller andra mer erfarna kollegors, samtal får nyanställda lära sig hur ett underrättelsesamtal ska gå till. Inom ramen för Migrationsverkets kursverksamhet – *Migrationsprogrammet* – ges allmän undervisning i samtalsmetodik. Dessa kurser är dock inte obligatoriska för mottagningshandläggare och de medarbetare som deltar i kurserna gör det oftast efter en tids anställning.

Vid underrättelsesamtalet träffas således mottagningshandläggaren och sökanden. Dessutom medverkar en tolk, vilket i princip alltid sker per telefon. Ett underrättelsesamtal ska normalt inledas med att handläggaren kortfattat redogör för hur Migrationsverkets bedömning i den aktuella ärendetypen i allmänhet går till. Sökanden får information om att Migrationsverkets prövning är individuell och mottagningshandläggaren berättar kortfattat om tillämplig lagstiftning i utlänningslagen. Det förekommer också att handläggaren berör den landinformation som är aktuell i ärendet.

Samtalet övergår därefter till att närmare behandla sökandens ärende. Migrationsverkets beslut läses normalt sett inte upp i sin helhet, även om det förekommer att så sker. Mottagningshandläggaren redogör vanligtvis för beslutet "med egna ord" och läser alltså inte innantill i beslutet.

Under samtalet får sökanden veta utgången i ärendet (om han eller hon fick bifall eller avslag till sin ansökan) och får en sammanfattande redogörelse för grunderna för beslutet. Målet för samtalet är att sökanden ska få svar på frågan "varför blev utgången så här?". Hur ett underrättelsesamtal i detalj är utformat beror till stor del på vilka önskemål sökanden själv framför. Hans eller hennes frågor styr i stor utsträckning vad mottagningshandläggaren redogör för. Utgångspunkten är dock att handläggaren endast sammanfattningsvis berättar om skälen för Migrationsverkets beslut. Om en sökande begär en utförligare redogörelse, får han eller hon dock detta. Det förekommer även att sökanden hänvisas till sitt offentliga biträde, i de fall då ett sådant biträde finns, för en mer detaljerad genomgång av beslutet.

Ett viktigt moment vid underrättelsesamtal som rör avslagsbeslut är att förklara för sökanden vilka möjligheter som står till buds för honom eller henne. Sökanden får information om rätten

att överklaga beslutet men även om möjligheten att nöjdförklara sig och acceptera Migrationsverkets avgörande.

Det förekommer att mottagningshandläggare vid beslut som innehåller väldigt korta, intetsägende skäl, känner ett behov av att "läsa mellan raderna" och på det viset fylla ut beslutet. Som ett exempel kan nämnas ett beslut som anger att sökanden visserligen beviljas uppehållstillstånd men att han eller hon inte får flyktingstatusförklaring. Det är i sådana fall inte tillräckligt att endast berätta för sökanden att Migrationsverket inte funnit skäl för att ge honom eller henne flyktingstatus och med tolkens hjälp tolka detta till sökandens hemspråk. I stället måste mottagningshandläggaren förklara innebörden av begreppet flyktingstatusförklaring och ofta är det nödvändigt att vid en sådan förklaring göra vissa avsteg från den terminologi som används i beslutet. I det anförda exemplet kan en sökande som inte fått flyktingstatusförklaring således få veta att han eller hon inte fått "uppehållstillstånd på grund av politiska skäl".

Det är inte ovanligt att sökande ställer frågor om sina beslut som är svåra att besvara för mottagningshandläggarna. Anledningen är ofta att beslutet inte innehåller några utvecklade skäl för det sökanden efterfrågar. Som exempel kan nämnas de fall då Migrationsverkets beslut utan närmare motivering anger att identitetshandlingar som sökanden gett in är "av enkel beskaffenhet och har ett lågt bevisvärde". Sökanden efterfrågar då ofta skälen för varför handlingarna bedömts ha ett lågt bevisvärde. Handläggaren kan ofta inte lämna något närmare svar på frågan utan kan endast ge exempel på vad det kan ha varit som gjort att handlingen bedömdes på det viset. Således redogör handläggaren i det fallet för att handlingen t.ex. kan ha bedömts vara en förfalskning. I sådana situationer kan det vara svårt för en sökande att förstå att mottagningshandläggaren inte kan lämna något svar om just hans eller hennes identitetshandling utan endast uttala sig mer generellt.

Som stöd för mottagningshandläggaren vid genomförande av underrättelsesamtal finns dels en s.k. samtalsguide, dels en protokollsmall med hållpunkter för vad ett möte för underrättelse ska innehålla. Över samtalet ska upprättas ett protokoll och sökanden ska underteckna ett underrättelsekvitto.

Samtalsguiden för ett underrättelsesamtal har tagits fram inom Migrationsverket som ett underlag för mottagningshandläggarens arbete. Texten är tänkt att fungera som en instruktion för hur en underrättelse om beslut bör gå till. Genom guiden slås fyra övergripande mål för ett underrättelsesamtal fast:

1. Sökanden ska förstå Migrationsverkets beslut.
2. Sökanden ska förstå sina alternativ och asylprocessen.
3. Sökanden ska få redogöra för sin inställning till beslutet.
4. Sökanden ska förstå vikten av pass/identitetshandlingar och sitt individuella ansvar.

I samtalsguiden utvecklas de fyra övergripande målen ytterligare. Således anges om *mål nr 1* att sökanden kortfattat ska få förklarat för sig beslutet utifrån tre aspekter:

- Frågan om den allmänna situationen i sökandens hemland kan utgöra grund för skydd.
- Frågan om sökanden har gjort sin identitet sannolik och sitt ursprung sannolikt.
- Betydelsen av sökandens individuella skäl och hans eller hennes trovärdighet.

Inom ramen för det första delmålet (att sökanden ska förstå Migrationsverkets beslut) anger samtalsguiden även att sökanden ska informeras om att verket, i de fall då det är aktuellt, vid beslutsfattandet har tagit hänsyn till barnperspektivet. Mottagningshandläggare uppmanas också att säkerställa att barn som berörs av ett beslut får ta del av beslutet eller att barnets föräldrar förstår att det är deras ansvar att berätta för barnet om beslutet.

När det gäller *mål nr 2* (att sökanden ska förstå sina alternativ och asylprocessen) anger samtalsguiden följande huvudsakliga delmoment:

- Informera om processen och säkerställ att sökanden är medveten om rätten att överklaga till migrationsdomstol.
- Förklara för sökanden att han eller hon har rätt att nöjdförklara sig och den närmare innebörden av en sådan förklaring.
- Säkerställ att sökanden förstår att om beslutet inte ändras efter ett eventuellt överklagande så kommer det att innebära att han eller hon måste återvända till hemlandet. Förklara alternativen för återvändande utan att anlägga några värderingar på vilket alternativ sökanden väljer.

- Erbjud sökanden statistik för handläggningstid och ändringsfrekvens i migrationsdomstolen utifrån sökandens hemland. Statistiken ska presenteras utan att några värderingar anläggs och sökandens önskemål om att inte få del av statistiken ska respekteras.

Mål nr 3 (att sökanden får redogöra för sin inställning till beslutet) innebär att mottagningshandläggaren ska:

- Summera och stämma av innehållet i samtalet och sökandens inställning till beslutet samt i fråga om pass/identitetshandlingar, ansvar, eventuellt överklagande, nöjdförklaring och självantat återvändande.
- Komma överens med sökanden om när nästa samtal ska äga rum.
- I de fall då det är aktuellt, fånga upp barnens tankar i samtalet.

Slutligen innebär *mål nr 4* (att sökanden ska förstå vikten av pass/identitetshandlingar och sitt individuella ansvar) att mottagningshandläggaren bl.a. ska:

- Resonera med sökanden om hans eller hennes ansvar i identitetsfrågan.
- Informera om följderna av att pass/identitetshandlingar saknas, särskilt när det gäller en eventuell rättsprocess, vid bosättning i Sverige eller vid återvändande till hemlandet.

En tid efter det att Migrationsverket genomfört ett underrättelse-samtal kallas sökanden på nytt till möte vid något av verkets mottagningskontor. Vid ett uppföljningsmöte går sökandens aktuella situation igenom och beslutet berörs då på nytt. Ett sådant uppföljningssamtal hålls, för de sökande som överklagat sitt beslut till migrationsdomstol, även efter det att migrationsdomstolen har avgjort målet. Då behandlas migrationsdomstolens avgörande och sökandens alternativ framöver.

Andra sätt för en sökande att få del av sitt beslut

En sökande som befinner sig i Sverige och som har ett offentligt biträde får ofta hjälp av biträdet med att ta del av sitt beslut. Ett offentligt biträde förordnas dock främst i ärenden där sökanden

sannolikt kommer att få avslag på sin ansökan vid Migrationsverket. Det är huvudsakligen efter ett avslagsbeslut som sökanden och hans eller hennes offentliga biträde går igenom Migrationsverkets beslut. En sådan genomgång har som främsta syfte att förbereda ett överklagande av beslutet och fokuserar därför på de punkter i beslutet som kan vara avgörande för just överklagandet. Någon mer allmän genomgång av beslutet kan det offentliga biträdet sällan bistå med inom ramen för sitt uppdrag.

Vid den intervjuundersökning med offentliga biträden som vi låtit genomföra (se avsnitt 6.3) framkom alternativa vägar för sökande att få veta innehållet i sitt beslut. Många sökande tar hjälp av anhöriga med kunskaper i svenska eller av någon svensktalande person i bekantskapskretsen. Det förekommer också att en sökande använder sig av någon översättningsfunktion på Internet.

Våra tankar

Som vi tidigare konstaterat är det huvudsakliga bakomliggande syftet med våra överväganden att öka möjligheterna för de enskilda sökandena att förstå Migrationsverkets beslut. De förslag vi lämnar har därför samtliga som utgångspunkt att avsikten med dem är att sökandenas möjligheter att ta del av och tillgodogöra sig sina beslut ska förbättras. Även om fokus för våra överväganden är hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas, har vi under utredningsarbetet även kunnat konstatera att hur besluten förmedlas har stor betydelse för sökanden. Denna fråga ligger enligt vår bedömning, som vi konstaterat inledningsvis i detta avsnitt, inte inom ramen för vårt utredningsuppdrag. Trots detta vill vi i detta sammanhang något beröra vad som fortsättningsvis kan behöva övervägas när det gäller att förmedla beslut till sökandena.

De instruktioner som finns inom Migrationsverket för hur en sökande via ett mottagningskontor ska underrättas om sitt beslut är enligt vår mening väl utformade, med ett undantag. Instruktionen till mottagningshandläggaren att lämna statistik över i vilken utsträckning Migrationsverkets beslut ändras i högre instans bör enligt vår uppfattning tas bort. Statistiken lämnar ingen information om en enskild sökandes utsikter till framgång vid ett överklagande och att lämna sådan information kan i stället ge sken av att prövningen i sökandens ärende är beroende av mer generella överväganden och inte av en individuell prövning. I övriga delar är

dock samtalsguiden bra och en underrättelse som genomförs på det sätt som guiden anger bör ge goda förutsättningar för en sökande att förstå sitt beslut. Vid de djupintervjuer med offentliga biträden som vi har låtit genomföra (se avsnitt 6.3) har det emellertid framträtt en delvis annan bild av hur underrättelser om beslut går till. De offentliga biträdena har förmedlat en bild av att underrättelsesamtalen är mycket korta och att en sökande i princip endast får reda på utgången i sitt ärende. Någon djupare förståelse av skälen för beslutet och grunderna för Migrationsverkets avgörande får sökanden alltså inte. Snarare förefaller underrättelsesamtalen enligt vad som framkommit i vår undersökning främst ha funktionen av delgivning och innebär inte någon närmare hjälp för sökandena att tillgodogöra sig besluten.

Enligt vår mening är således bilden av hur en underrättelse av ett beslut går till motsägelsefull. I princip samtliga sökande förefaller efter ett underrättelsesamtal ha fått klart för sig utgången i sitt ärende. Däremot verkar de inte ha fått någon närmare kunskap om skälen för beslutet. Uppgifterna från de offentliga biträdena talar dessutom för att sökandena inte har uppfattat det som att Migrationsverket gjort några särskilda försök att förklara beslutsmotiveringen.

Att Migrationsverkets instruktioner för hur underrättelsesamtal ska genomföras inte alltid, eller kanske till och med ofta inte, efterlevs kan bero på bristande resurser eller på att instruktionerna är dåligt anpassade efter hur det är rimligt att i verkligheten genomföra ett underrättelsesamtal. En annan förklaring kan vara att språksvårigheter försvårat underrättelsesamtalet. Tolkning som sker per telefon är enligt vår mening i princip alltid ett sämre alternativ till att ha tolken personligen närvarande. Riskerna för feltolkning kan öka när tolken medverkar per telefon och telefontolkning kan bidra till att mötesdeltagare uttrycker sig mer kortfattat än annars.¹⁴

Det är också tänkbart att psykologiska faktorer ligger bakom diskrepansen. Migrationsverkets beslut har i merparten av fallen mycket stor betydelse för en enskild sökandes livsförhållanden. Den pressade situationen kan således tänkas bidra till att det är svårt för sökanden att ta till sig den information som lämnas.

Mottagningshandläggarna som arbetar med att underrätta sökande om Migrationsverkets beslut har en svår uppgift att utföra.

¹⁴ Kommunikationssvårigheter som kan hänga samman med telefontolkning uppmärksammas i Brottsförebyggande rådets rapport 2008:4, *Diskriminering i rättsprocessen – Om missgynnande av personer med utländsk bakgrund*, se bl.a. s. 60–62.

Besluten som ska förmedlas innehåller ofta komplicerade juridiska överväganden och beslutens kvalitet varierar när det gäller struktur men även vad avser tydlighet i argumentationen och stringens i de viktigaste delarna av de överväganden som gjorts. Ett beslut som är svårtillgängligt på grund av brister i dessa avseenden får också förmodas vara svårt för en handläggare att klart och begripligt förklara för en sökande. En mottagningshandläggare är i sitt arbete ibland tvungen att göra sig till uttolkare av Migrationsverkets beslut. Detta innebär, alldeles oavsett hur skicklig och kompetent en handläggare är, självfallet ett osäkerhetsmoment.

Mottagningshandläggarna har inte deltagit i beslutsfattandet och har ofta inte heller fullständig insyn i sökandens ärende. I vår intervjuundersökning har de offentliga biträdena framhållit att det hänt att mottagningshandläggare har lämnat felaktiga uppgifter till sökandena och att detta troligen beror på att handläggaren just har bristande insyn i ärendet.

Vår slutsats när det gäller förmedlingen av beslut är att det kan finnas anledning att utveckla den nuvarande ordningen och förbättra mottagningshandläggarnas förutsättningar att på ett bra sätt förmedla ett beslut till en sökande. I det sammanhanget kan det finnas anledning att fundera över utbildningen för handläggarna. Självfallet är det också så att ett välformulerat och strukturerat beslut i enlighet med våra rekommendationer är lättare att förmedla än ett beslut som exempelvis kräver uttolkning av mottagningshandläggarna.

En ytterligare fråga som vi vill uppmärksamma i detta sammanhang rör ansvaret för att en sökande får del av sitt beslut. Vid intervjuerna med de offentliga biträdena framhölls från en del håll att det kan ifrågasättas om det över huvud taget ska vara Migrationsverkets uppgift att närmare redogöra för ett beslut. Tveksamheten om detta är en bra ordning gjorde sig enligt biträdena särskilt starkt gällande vid avslagsbeslut. Skälet för detta är att Migrationsverket vid ett överklagande är sökandens motpart vid migrationsdomstolen och att det kanske därför inte är rimligt att sökandens uppfattning om sitt beslut ska ha sin grund i vad en presumtiv motpart har berättat för honom eller henne. Enligt vår mening förtjänar denna fråga att övervägas.

7.7.2 Tolkning

Tolkningen vid Migrationsverket kan behöva ses över. En sådan översyn kan bl.a. omfatta frågan om de tolkar som anlitas av Migrationsverket bör få särskild information eller utbildning om verkets verksamhet och frågan om hur en god kvalitet på tolkningen kan säkerställas.

Liksom är fallet med underrättelsesamtalen vid Migrationsverkets mottagningskontor, är en välfungerande tolkning av central betydelse för en sökandes möjligheter att tillgodogöra sig sitt beslut. Tolkningen är dock inte viktig endast när det finns ett beslut från Migrationsverket utan har för de sökande som finns i Sverige stor betydelse under hela ärendeförloppet. Tolkens insats är viktig för att en sökande vid de inledande kontakterna med Migrationsverket ska kunna redogöra för samtliga omständigheter som är relevanta för hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd. Vid utredningssamtalet har tolkningen betydelse för hur sökandens egen berättelse kommer fram i ärendet och vilka uppgifter som därigenom kan läggas till grund för beslutet. Våra kontakter med migrationsdomstolarna har visat att det i överinstanserna är mycket vanligt att sökanden invänder mot hur Migrationsverket uppfattat hans eller hennes egen berättelse och att skälet för detta uppges vara missförstånd som berott på felaktig tolkning. Samma bild har förmedlats vid de intervjuer vi låtit genomföra med de offentliga biträdena.

Tillgången till välfungerande tolkning hör sett ur ett vidare perspektiv samman med frågan om utformningen av Migrationsverkets beslut. Underlaget för ett beslut påverkas av tolkens insats och uppnådda förbättringar av utformningen av besluten kan riskera att gå förlorade vid en tolkning som inte fungerar. Som vi konstaterat inledningsvis i detta avsnitt faller frågan om hur Migrationsverkets beslut förmedlas till sökandena dock utanför ramen för våra utredningsdirektiv. Så är även fallet med frågan hur ett beslutsunderlag kan påverkas av tolkningen i ett ärende. Det nära sambandet mellan utformningen av Migrationsverkets beslut och tolkningens betydelse gör dock att vi vill beröra frågan något.

Migrationsverket (under tiden då myndigheten var Statens invandrarverk) har tidigare haft egna tolkar anställda. Dessa tolkar utbildades av verket och får förutsättas ha haft goda förutsättningar att bl.a. ta till sig terminologin som användes vid verket. Under

1990-talet förändrades denna ordning och verket övergick till att i stället använda externt anlitade tolkar. Vid Migrationsverket fanns dock fram till mitten av 1990-talet en anställd tolksamordnare, med uppgift bl.a. att se till att kvaliteten på de tolkar som anlitas var tillräckligt hög. Denna befattning finns i nuläget inte vid Migrationsverket.

Det är numera i stället leverantörerna av tolktjänster som har ansvaret för att de tolkar som Migrationsverket anlitar har tillräckliga kunskaper för uppdragen. Migrationsverket tillhandahåller visst informationsmaterial på olika språk, vilket kan vara användbart för tolkarna. Någon särskild utbildning för tolkarna vid Migrationsverket finns däremot inte. Vid åtgärder som rör någon mer kvalificerad juridisk angelägenhet, som underrättelse av beslut, är målet att endast auktoriserade tolkar ska användas. Detta mål kan dock inte alltid uppnås, särskilt inte i språk där tillgången på tolkar är begränsad.

Sedan februari 2012 pågår ett tvåårigt, delvis EU-finansierat, projekt vid namn "Tolka mig rätt" vid Migrationsverket. Syftet med projektet är att öka kvaliteten i tolkningen. Inom ramen för projektet arbetar man bl.a. med att hitta utbildningsvägar för tolkar i olika sakfrågor. I seminarieform bedrivs dessutom arbete med att precisera innebörden av vissa ofta använda termer på språk som är vanliga hos sökande. Tolkningens betydelse har, bl.a. genom projektet, fått högre prioritet vid verket.

Även om vikten av en väl fungerande tolkning således uppmärksammas vid Migrationsverket talar den bild som förmedlats via de offentliga biträdena och av migrationsdomstolarna för att det finns ett behov av en mer ingående översyn av tolkningen vid Migrationsverket. I den mån utformningen av verkets beslut utvecklas i gynnsam riktning bör, precis som är fallet vid underrättelse av beslut, även tolkens förutsättningar att utföra sitt uppdrag på ett godtagbart sätt förbättras. Om beslutstexten blir mer lättillgänglig kommer den att vara enklare att förmedla till sökanden, både för en mottagningshandläggare och för en tolk.¹⁵ Vi menar därför att det

¹⁵ I en undersökning, som genomförts på Migrationsverkets uppdrag, konstaterades att begripligheten för en beslutstext som bearbetats i syfte att göra den mer lättbegriplig och mottagaranpassad ökade markant jämfört med innan texten anpassats. Resultaten var ungefär desamma för personer med svenska som modersmål och för personer som inte hade svenska som modersmål, vilket är fallet med en stor andel av de tolkar som anlitas av Migrationsverket. I undersökningen resoneras kring att om en tolk har svårt att förstå, tolka eller förklara en text, kommer budskapet ha svårt att nå den sökande. Se C. Lindholm, *Mer eller mindre begripliga beslut – Rapport från en undersökning av två beslutstexter från Migrationsverket*, 2004.

finns anledning att se över hur tolkningen fungerar vid Migrationsverket.

7.8 Två exempel på hur beslut från Migrationsverket kan utformas

Vi har i avsnitt 7.5 redogjort för våra överväganden om den närmare utformningen av Migrationsverkets beslut. För att åskådliggöra hur vi menar att besluten kan utformas har vi tagit fram två besluts-exempel. Exempelen framgår av bilagorna 5 och 6 till detta betänkande. Bilaga 5 är ett fullständigt beslut medan bilaga 6 visar en tänkt beslutsstruktur. Våra två beslutsexempel tjänar endast syftet att illustrera våra överväganden när det gäller hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Exempelen är således inte ett förslag till nya beslutsmallar vid Migrationsverket och ska inte användas som sådana.

8 Våra överväganden om utformningen av migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut

8.1 Sammanfattning

Arbetet med utformningen av domar och beslut har under den senaste femårsperioden intensifierats vid landets domstolar, så också vid de förvaltningsdomstolar som avgör migrationsmål. Vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen pågår ett aktivt arbete med domskrivningsfrågor. Detta arbete ska domstolarna redovisa till Domstolsverket senast vid utgången av 2014. Först sedan det påbörjade arbetet har genomförts, redovisats och utvärderats är det möjligt att ta ställning till om ytterligare åtgärder eller en förändrad inriktning på det fortsatta arbetet krävs för att förbättra domskrivningen. Inte heller påkallar våra överväganden om Migrationsverkets beslut någon förändring i domskrivningen. Vi lämnar därför inga förslag beträffande utformningen av migrationsdomstolarnas eller Migrationsöverdomstolens domar eller beslut. Däremot kan många av de språkliga synpunkter vi lämnar om utformningen av Migrationsverkets beslut (se avsnitt 7) även appliceras på domstolarnas domskrivning.

Två särskilda frågor vill vi uppmärksamma för domstolarnas del. Den ena gäller skillnader hos migrationsdomstolarna i tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den andra frågan handlar om att migrationsdomstolarna ibland i sina domskäl skriver att de *instämmer i Migrationsverkets bedömning*. Detta är enligt vår mening inte en lämplig formulering i domskäl.

8.2 Inledning

Vi har fått i uppdrag att, mot bakgrund av våra överväganden när det gäller hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas, ta ställning till om det finns anledning att utöver det arbete som redan inletts vidareutveckla utformningen av migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut. Våra överväganden i denna del ska presenteras på ett sådant sätt att resultaten kan ligga till grund för Sveriges Domstolars fortsatta arbete med dessa frågor.

De tre migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen arbetar samtliga med utformningen av sina domar och beslut. Vi tar i avsnitt 8.3 ställning till om våra överväganden beträffande Migrationsverkets beslut även leder till överväganden om hur migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut bör utvecklas.

Två särskilda frågor som rör domstolarnas domar bör uppmärksammas. I avsnitt 8.4 behandlar vi vissa aspekter av sekretessförordnanden i domarna och i avsnitt 8.5 berör vi ett särskilt uttryckssätt som ibland används i domskälen.

8.3 Behövs ytterligare åtgärder för att utveckla utformningen av domstolarnas domar?

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen arbetar redan i dag med att utveckla utformningen av sina domar och beslut. Först sedan detta arbete har pågått en längre tid och utvärderats är det möjligt att ta ställning till om det krävs andra åtgärder eller en förändrad inriktning på arbetet med att förbättra domskrivningen.

Under den senaste femårsperioden har landets domstolar arbetat intensivt med att utveckla utformningen av sina domar och beslut. Startskottet för detta arbete var Förtroendeutredningens betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag* (SOU 2008:106), som lämnades hösten 2008. För att åstadkomma ett framgångsrikt arbete med att utveckla utformningen av domar och beslut föreslog Förtroendeutredningen att Sveriges Domstolar skulle ta fram en långsiktig strategi för sitt arbete med dessa frågor.

Under 2010 antog Sveriges Domstolar en strategi för utformning av domar och beslut och en handlingsplan för genomförandet av strategin. Sveriges Domstolar ska enligt handlingsplanen bedriva systematiskt arbete med domskrivningsfrågor och samtliga domstolar ska senast vid utgången av 2014 redovisa sitt arbete på området till Domstolsverket.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen arbetar därför i dag samtliga med domskrivningsfrågor. Vi har beskrivit detta arbete i avsnitt 4.6. Domskrivningsgrupper vid förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid Kammarrätten i Stockholm har således redan genomfört en del arbete när det gäller utformningen av domar och beslut och ytterligare arbete är planerat för den närmaste tiden.

Enligt vår mening är domstolarnas domskrivningsarbete aktivt och engagerat. Åtgärderna ska redovisas till Domstolsverket om ungefär ett och ett halvt års tid. Vår uppfattning är därför att eventuella ytterligare förslag till åtgärder eller annan inriktning på arbetet med migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens utformning av sina domar och beslut bör anstå till dess att det pågående arbetet har utvärderats. De överväganden som vi har gjort beträffande utformningen av Migrationsverkets beslut (se avsnitt 7) är dock tillämplbara även på domstolarnas domar och beslut, särskilt när det gäller struktur och språklig utformning. Domstolarna bör därför i sitt fortsatta arbete med domskrivningsfrågor kunna dra nytta av de överväganden vi har gjort om hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas.

Under utredningsarbetets gång har vi lagt märke till två frågor som vi vill uppmärksamma särskilt. Det rör dels en fråga om hur sekretessförordnanden ibland hanteras, dels en fråga om hur migrationsdomstolarna ibland uttrycker sina domskäl. Vi behandlar frågorna i avsnitt 8.4 och 8.5.

8.4 Sekretess i migrationsdomstolarnas domar

Migrationsdomstolarna tillämpar bestämmelserna i 43 kap. 8 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen på olika sätt. Denna skillnad leder i många fall till att olika domskrivningstekniker används vid domstolarna.

Vi har under utredningsarbetet uppmärksammat att det tycks finnas en principiell skillnad hos migrationsdomstolarna i tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Vid en av migrationsdomstolarna synes man mena att utrymmet är starkt begränsat att i domslutet förordna att en sekretessbestämmelse ska vara fortsatt tillämplig på uppgifter om bl.a. en enskild parts namnuppgifter (namn, födelsedatum och dossiernummer vid Migrationsverket). Skälet till detta är regeln i 43 kap. 8 § tredje stycket OSL, som föreskriver att ett sekretessförordnande inte får omfatta domslutet, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Den aktuella domstolen förefaller mena att rekvisitet *synnerlig vikt* oftast inte är uppfyllt. Detta medför att namnuppgifter i domar från denna migrationsdomstol därför normalt är offentliga. I stället tillgodoser domstolen behovet av sekretess till skydd för utlänningar genom att namnuppgifterna visserligen är offentliga men att domskälen eller delar av dem hålls hemliga.

De övriga två migrationsdomstolarna verkar dock mena att det finns ett större utrymme för att förordna att en sekretessbestämmelse ska vara fortsatt tillämplig på namnuppgifterna i domslutet. Dessa domstolar kan därmed låta en sekretessbestämmelse vara fortsatt tillämplig på namnuppgifterna i domslutet och i domen i övrigt samtidigt som skälen oftast kan vara helt öppna. Migrationsverkets beslut biläggs i dessa domstolar oftast domstolens dom.

Skillnader i rättstillämpningen verkar alltså bero på att migrationsdomstolarna tolkar OSL på olika sätt och inte på att omständigheterna i något avgörande hänseende skiljer sig åt i de särskilda fallen. Sådana principiella skillnader när det gäller hur en lag ska tolkas är olyckliga. Från rättssäkerhetssynpunkt är det naturligtvis inte godtagbart att rättstillämpningen i fall som är i huvudsak lika varierar beroende på vilken domstol som hanterar ett mål och hur den domstolen tycker att en rättsregel ska tillämpas.

En ytterligare aspekt av att domstolarna tillämpar regeln i 43 kap. 8 § tredje stycket OSL olika är att det av sekretesskäl kan vara svårt för Migrationsöverdomstolen att meddela prövningstillstånd i ett mål från den migrationsdomstol som normalt offentliggör namnuppgifterna på en enskild part. Migrationsöverdomstolen meddelar i princip endast prövningstillstånd på grund av prejudikatskäl. När domstolen avgör ett sådant mål måste domskälen självklart vara öppna och inte sekretessbelagda. Fokus i målet är ju just domskälen. Om det i ett mål från den migrationsdomstol som normalt offent-

liggörelse namnuppgifter finns ett starkt sekretessintresse till skydd för den enskilde parten, och migrationsdomstolens domskäl därför är hemliga, kan det vara skäl för Migrationsöverdomstolen att inte meddela prejudikatdispens. Migrationsöverdomstolen kan i ett sådant mål inte hemlighålla den enskilde partens namn (som ju blivit offentligt redan i migrationsdomstolen) och kan inte heller skriva kompletta och offentliga skäl. I överklagade mål från de andra två domstolarna, som vid behov förordnar om sekretess för den enskildes namnuppgifter, kan däremot Migrationsöverdomstolen meddela prövningstillstånd och i domen fastställa migrationsdomstolens sekretessförordnande och besluta om att aktuell sekretessbestämmelse ska vara fortsatt tillämplig på uppgifter som tagits in i Migrationsöverdomstolens dom.

Skillnader i rättstillämpningen kan i ett fall som detta normalt lösas genom ett vägledande avgörande från den högsta instansen. Enligt vår mening bör det vara möjligt för Migrationsöverdomstolen att i en vägledande dom närmare utveckla hur rekvisitet *synnerlig vikt* i 43 kap. 8 § tredje stycket OSL ska tolkas. Det skulle kunna ske i ett mål där migrationsdomstolen har förordnat om sekretess för namnuppgifter och där Migrationsöverdomstolen ska ta ställning till om detta förordnande ska fastställas. Om Migrationsöverdomstolen anser sig förhindrad att hantera frågan, kan det finnas anledning att överväga ett förtydligande genom en författningsändring. Behovet av att vidga det snäva utrymmet att förordna om fortsatt sekretess för den enskildes namnuppgifter i mål enligt utlänningslagen har tidigare uppmärksammats men ännu inte lett till förändrad lagstiftning.¹

Det rättstillämpningsproblem vi har pekat på i detta avsnitt är betydelsefullt med tanke på den stora vikt sekretessen har för att skydda utlännningar när det bl.a. gäller utlänningskontrollen. Problemet är emellertid inte primärt en domskrivningsfråga. Av detta skäl anser vi inte att frågan ligger inom ramen för våra utredningsdirektiv och vi lämnar därför inte några förslag.

¹ Se Utvärderingsutredningens delbetänkande *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* (SOU 2008:65) och Insynsutredningens delbetänkande *Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.* (SOU 2008:93).

8.5 Att instämma i Migrationsverkets bedömning

Migrationsdomstolarna bör i sina domskäl undvika formuleringen att domstolen *instämmer i Migrationsverkets bedömning*.

En sökande vid Migrationsverket som har fått avslag på sin ansökan kan överklaga sitt beslut till migrationsdomstolen. Vid processen i domstolen intar Migrationsverket partsställning, som motpart till den enskilde sökanden. Migrationsverket har som första instans gjort en objektiv prövning av sökandens skäl för ansökan, men i migrationsdomstolen är verkets uppgift alltså inte längre att objektivt pröva förutsättningarna för den enskilde partens talan, utan att vara hans eller hennes motpart.

Det förekommer ibland att migrationsdomstolarna i sina domskäl uttrycker att domstolen *instämmer i Migrationsverkets bedömning*. Detta är enligt vår mening inte ett lämpligt sätt att uttrycka sig. Domskälen bör i stället utformas fristående från Migrationsverkets bedömning.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vårt uppdrag är att lämna förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas och rör därigenom ett område som kan påverka kostnaderna för staten. En utgångspunkt för våra överväganden om hur besluten kan utvecklas är att ett framgångsrikt arbete med att höja kvaliteten i Migrationsverkets beslut kräver att verket arbetar aktivt med detta. Våra överväganden består därför huvudsakligen av riktlinjer för hur detta fortsatta arbete vid Migrationsverket kan bedrivas. Att Migrationsverket ska besluta hur det närmare arbetet för att förbättra utformningen av besluten ska genomföras innebär svårigheter för oss att göra mer säkra antaganden om hur Migrationsverket kommer att använda sig av de förslag vi lämnat. Följden av detta är att det är mycket svårt att kvantifiera konsekvenserna av våra förslag i siffror.

Enligt vår mening bör Migrationsverkets arbete med att utveckla utformningen av besluten innefatta utbildning för de medarbetare som skriver beslut. Redan i dag avsätter Migrationsverket medel för utbildningsinsatser och enligt vår bedömning kan åtminstone en del av utbildningen i beslutsskrivande som krävs rymmas inom befintliga kostnadsramar. Migrationsverket ska dock ta ställning till hur de nya utbildningsinslagen ska se ut mer i detalj. Det är därför inte möjligt för oss att överblicka om, och i så fall hur stora, kostnadsökningarna kan bli.

Migrationsverket bör återkommande kontrollera kvaliteten på sina beslut. Vilka undersökningsmetoder som ska användas och hur ofta olika undersökningar ska genomföras ska Migrationsverket ta ställning till. Inte heller dessa kostnader kan därför beräknas.

Enligt vår mening är dock att skriva bättre beslut ett viktigt sätt att öka myndighetens effektivitet. Språkvårdsarbete måste därför ses som ett medel för att just effektivisera Migrationsverkets verksamhet. Sådana effektivitetsvinster kan bestå i högre kvalitet i handläggningen med större rättssäkerhet som följd, färre förfrågningar och förenklingar i arbetet för bl.a. de mottagningshandläggare som arbetar med att underrätta sökande om beslut. Effektivitetsvinsterna bör, såvitt vi kan bedöma, kunna motsvara de merkostnader förslagen kan innebära.

Vårt uppdrag omfattar även utformningen av migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens domar och beslut. Vi har dock gjort bedömningen att det arbete med domskrivning som redan pågår i domstolarna bör genomföras, redovisas och utvärderas innan det är möjligt att ta ställning till om det krävs ytterligare åtgärder för att utveckla utformningen av domstolarnas domar och beslut. Vi har dock uppmärksammat två frågor för domstolarnas del. Den ena gäller tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och den andra rör ett särskilt sätt att formulera domskälen. Vi bedömer inte att dessa frågor kommer att medföra några kostnader.

9.2 Andra konsekvenser av förslagen

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för småföretags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Våra förslag är av intresse främst ur integrationssynpunkt eftersom de syftar till att öka förutsättningarna för en sökande vid Migrationsverket att ta del av och förstå sitt beslut. Att förbättra Migrationsverkets beslut och göra dem mer anpassade till sökan-

dena och deras behov kommer att ha en positiv inverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vi bedömer inte att våra förslag kommer att få några konsekvenser av det slag som i övrigt anges i 15 § kommittéförordningen.

Referenser

Offentligt tryck

Departementspromemoria

Ds 2006:10 Klarspråk lönar sig – Klarspråksarbete i kommuner, landsting och statliga myndigheter

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

SOU 1964:27 Besvärssakkunnigas slutbetänkande *Lag om förvaltningsförfarandet*

SOU 1968:27 *Förvaltningslag* Förslag utarbetat inom Justitiedepartementet

SOU 1995:46 Asylprocessutredningens betänkande *Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen*

SOU 2008:65 Utvärderingsutredningens delbetänkande *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden*

SOU 2008:93 Insynsutredningens delbetänkande *Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.*

SOU 2008:106 Förtroendeutredningens betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*

SOU 2009:56 Utvärderingsutredningens slutbetänkande *Den nya migrationsprocessen*

SOU 2011:7 Utredningen om transporter av frihetsberövade personers betänkande *Transporter av frihetsberövade*

Propositioner

- prop. 1971:30 Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
prop. 1985/86:80 Om ny förvaltningslag
prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv
prop. 1996/97:147 Ändring i utlänningslagens förvarsbestämmelser
prop. 1997/98:173 Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen
prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden
prop. 2011/12:60 Genomförande av återvändandedirektivet

Riksdagens ombudsmän – JO

- JO 1961 s. 448
JO 1980/81 s. 158
JO:s beslut den 24 januari 1997, refererat i FT 1997 s. 60.
JO 1998/99 s. 386
JO:s beslut den 12 december 2012, dnr. 6074-2011.

Rapporter och handböcker m.m.

- Dags att ta tag i domskrivningen!* Rapport från Arbetsgruppen för jämförande studie av hur arbetsprocessen med att ta fram dom-texter ser ut i förvaltningsrätt och tingsrätt.
Sveriges Domstolar. 2013.
- Diskriminering i rättsprocessen – Om missgynnande av personer med utländsk bakgrund* (2008:4). Rapport från Brottsförebyggande rådet.
- Handbok i migrationsärenden*. Migrationsverket
- Identitetsuppgifter i verkställighetsärenden*. Rapport från Rikspolisstyrelsen, dnr. A-630-260/12, 2012.

- Kortare väntan*. Slutrapport, Migrationsverket, dnr. 111-2009-5352, 2011.
- Mer eller mindre begripliga beslut – Rapport från en undersökning av två beslutstexter från Migrationsverket*. Rapport från Migrationsverket. Lindholm, Camilla, 2004.
- Migrationsverket – sökandeundersökning inom ramen för projektet "Kortare väntan"*. Markör Marknad & Kommunikation, 2011.
- På väg mot ett bättre myndighetsspråk (2001:18)*. Rapport från Statskontoret, 2001.
- Råd och tips för domskrivning – planera, genomför, utvärdera och justera*. Handbok från Sveriges Domstolar, 2011.
- Studie av domskrivningsprocessen vid förvaltningsrätt och tingsrätt*. Rapport till arbetsgrupp tillsatt av Sveriges Domstolar. Blückert, Ann, 2012.
- Så skriver vi på Migrationsverket – en skrivhandledning*. Migrationsverket, 2004.
- Utveckling av identifieringsarbetet*. Rapport från Migrationsverket, dnr. 112-2011-35928, 2012.

Litteratur

- Gunnarsson, Britt-Louise, *Lagtexters begriplighet. En språkfunktionell studie av medbestämmandelagen*. Liber Förlag. 1982.
- Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen* (31 maj 2010, Zeteo).
- Holme, Idar Magne och Solvang, Bernt Krohn, *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur. 2 uppl. 1996.
- Lind Palicki, Lena, *Normaliserade föräldrar – En undersökning av Försäkringskassans broschyrer 1974–2007*. Örebro universitet. 2010.
- Nyström Höög, Catharina, Söderlundh, Hedda och Sörlin, Marie, *Myndigheterna har ordet – Om kommunikation i skrift*. Norstedts. Språkrådet. 2012.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*. Jure Förlag. 9 uppl. 2012.

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen* (1 augusti 2010, Zeteo).

Wittrock, Martin, *Förvaltningsbesluts motivering*. Juristförlaget. 1990.

Övrigt

Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polisen vid verkställighet av avvísnings- och utvisningsbeslut samt förvar. Rikspolisstyrelsens cirkulärmeddelande 3/10 och Migrationsverkets verksamhetsområdeschefers meddelande VMC 1/2010.

Handlingsplan för genomförande av Sveriges Domstolars strategi för utformning av domar och beslut, 2012-12-21, dnr. 783-2010.

Migrationsverkets riktlinjer för organisation och förvaltning av Migrationsverkets mallar, blanketter och webbansökningar, VCA 5/2013.

Migrationsverkets årsredovisning för 2010.

Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket. Regeringsbeslut den 22 december 2011.

Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Rikspolisstyrelsen och andra myndigheter inom polisorganisationen. Regeringsbeslut den 22 december 2011.

Klarspråkstest för förvaltningsbeslut.

Tillgängligt via www.sprakradet.se/testet.

Språkrådets uttolkning av språklagen, 2010.

Tillgänglig via www.sprakradet.se/uttolkning-spraklagen.

Strategi för utformning av domar och beslut i Sveriges Domstolar, 2010-12-21, dnr. 783-2010.

Kommittédirektiv 2012:17

Utformning av beslut och domar inom migrationsområdet

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 anlitan­de 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)

Kommittédirektiv 2013:13

Tilläggsdirektiv till Migrationsspråkutredningen (Ju 2012:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 31 januari 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 15 mars 2012 kommittédirektiv om utformning av beslut och domar inom migrationsområdet (dir. 2012:17). Utredningen har antagit namnet Migrationsspråkutredningen.

Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 mars 2013. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2013.

(Justitiedepartementet)



Begriplighetsanalys

av Migrationsverkets beslut
november 2012

Maria Sundin

Textfixarna
Tantogatan 43
118 42 Stockholm

08-668 01 20
0739-49 16 37

maria.sundin@textfixarna.se
www.textfixarna.se

Sammanfattning

På uppdrag av Migrationsspråkutredningen (Ju 2012:02) har jag analyserat 50 beslut från Migrationsverket ur ett begriplighetsperspektiv. Syftet har varit att undersöka om besluten motsvarar de krav på begriplighet som kan ställas på myndighetsbeslut med stor inverkan på enskilda människors liv. Analysen utgår från att besluten ska läsas av människor med läsmålet att förstå avgörandet och skälen för det samt eventuellt agera utifrån beslutet, till exempel genom att överklaga det. Resultatet av analysen visar att besluten visserligen har förtjänster men också problem.

Förtjänsterna består framför allt av att besluten är relativt kortfattade och koncentrerade med fokus på det relevanta i utredningen. De inleds med det viktigaste för läsarna (själva beslutet), strukturen är tematisk och logisk, rubrikerna är många, informativa och tydliga, tilltalet är ofta direkt och motiveringarna är ofta fylliga.

Problemen finns på flera nivåer i texterna, både när det gäller mottagaranpassningen, strukturen och språket.

Mottagaranpassningen behöver bli bättre så att innehåll, struktur och språk anpassas till mottagarnas behov. Viktigast är att tonen i texten präglas av saklighet utan inslag av subjektiva värderingar och ger uttryck för en vilja att förklara beslutet för en mottagare som befinner sig i jämnhöjd med avsändaren. Motiveringen måste bli mer pedagogisk så att den verkligen förklarar varför beslutet blev som det blev. Otydliga hänvisningar både inom texten och till andra dokument försvårar läsningen, inte minst när skribenten gör svepande hänvisningar bakåt (eller framåt) i texten eller hänvisar till andra källor utan att ge en förklaring eller tolkning av vad källan berättar.

Strukturen behöver stramas upp så att det blir lättare att hitta motiveringen till de olika delbesluten. Genom en struktur där man lyfter fram slutsatsen först och sedan redogör för fakta och analys blir den egentliga motiveringen lättare att hitta. Beskrivningen av ärendet borde få en egen plats i besluten, liksom lughänvisningarna som med fördel kan flyttas längre bak. En stramare struktur innebär också att det blir lättare att undvika onödiga upprepningar, något som är vanligt i besluten.

Språket behöver bli enklare. I stora delar präglas det av ålderdomliga och juristspråkliga ord samt intern jargong. Meningarna är oftast relativt korta och enkelt byggda, men många innehåller kansli-språkliga drag med inskjutna bisatser, onaturlig ordföljd och långa

fundament (huvud verbet kommer sent). Det förekommer skrivfel i hälften av besluten. I flera av besluten är skrivfelen många och i några fall allvarliga i form av felstavade namn och felaktiga faktauppgifter.

Innehåll

Sammanfattning	232
Läsanvisningar	237
Inledning	238
Metod	238
Mottagaranpassning	240
Problematisk ton	240
Tilltalet direkt men distanserat	242
Inkonsekvent tilltal gör texten rörig	242
Fungerar inte om beslutet vänder sig till flera	243
Mildrar inte en högtravande stil	244
För- och efternamn eller enbart förnamnet?	245
Felstavade namn uttrycker bristande respekt	246
Migrationsverket – tydlig men opersonlig avsändare	247
Varierar med verket och myndigheten	247
Passiva verb blir en utväg	248
Språket är befolkat	248
Passiveringar förekommer	249
Högtravande stil	249
Ett lapptäcke av röster	250
Begripligt för ungdomar och barn?	251
Förklara svåra men nödvändiga termer	252
Konkreta exempel gör abstrakta resonemang begripliga	252
Vardagsnära språk i beskrivningen av ärendet	253
Garderingar och värdeord kan uttrycka misstro	253
Viktigt innehåll är med	255
Tydlig ärendemening	255
Klart och entydigt formulerat beslut	255
Korrekturfel och svåra ord	256
Mycket information som inte angår läsaren	256
Villkor och viktig information nära själva beslutet	257
Fylliga men svårbegripliga motiveringar	259
Svårt att hitta de egentliga skälen	259
Förklarar utgångspunkten och vad som lett fram till bedömningen	260
Kryptiska motiveringar	261
Barnperspektivet – en påklistrad etikett?	261

Faktafel i bedömningen.....	263
Svepande hänvisningar i stället för analys.....	264
Tankehopp gör det svårt att följa med i resonemanget .	265
Fokus på utredningsprocessen i stället för bedömningen	265
Bemöter inte sökandens skäl	266
Svårtolkade garderingar.....	267
Ibland räcker inte tydlighet heller.....	268
Ärendet upprepas många gånger.....	269
Ny information om ärendet i skälavsnittet	270
Irrelevant information.....	271
Tydliga anvisningar om hur man överklagar.....	272
Få förklaringar till utelämnad information	272
Punktlistor kan utnyttjas mer	273
Struktur.....	274
Läsarna behöver hjälp att hitta det viktiga.....	274
Bedömningen kommer sent	274
Kronologisk struktur i beskrivningen av ärendet	275
Logisk struktur i bedömningsavsnittet	275
Emfatisk struktur borde användas oftare	276
Tematisk struktur lyfter fram de olika sakfrågorna	277
Rubrikerna är ofta tydliga.....	278
Inte alltid rättvisande.....	278
Informativa rubriker är vanliga	280
Logiska samband men otydliga hänvisningar.....	281
Styckena är korta och logiska.....	281
Långa stycken	281
Alltför korta stycken påverkar rytmen	282
Styckena är korrekt markerade	283
Hybridstycken i ett beslut	283
Många bindeord mellan stycken och meningar	284
Svepande och otydliga hänvisningar.....	285
Svårt att koppla hänvisningen till rätt övervägande.....	285
Jargong försvårar	286
Tydligast när man skriver ut hänvisningen i klartext	286
Begriplighet och språkriktighet.....	288
Meningarna är överlag lättlästa.....	288
Meningslängden varierar	288
Läsbarhetsindex ger fingervisning om läsbarheten.....	288
Överlånga meningar.....	289

Många korta meningar påverkar tempot	290
Meningar som är byggda likadant	291
Onödigt krångliga meningar förekommer	291
Vänstertunga meningar	291
Inskott	292
Långa bestämmningar framför huvudordet	292
Ordföljden oftast normal	293
Dubbla negationer	293
Många svåra ord	294
Ålderdomliga och juristspråkliga ord är vanliga	294
Substantiverade verb	296
Partikelverb	296
Många fackord och förkortningar utan förklaring	297
Fackord	297
Juristverb	298
Intern jargong	299
Förkortningar	300
Undvik onödigt svåra ord – förklara de nödvändiga	301
Få nakna substantiv	302
Få abstraktioner	303
Svengelska och främmande ord	303
Vanligt med långa och vaga prepositioner	304
Många språkfel och korrekturmissar	304
Faktafel förekommer	305
Småfel är vanligast	305
Litteratur och länkar	309
Bilaga	311

Läsanvisningar

Rapporten är uppdelad i olika kapitel och avsnitt. Varje kapitel inleds med en sammanfattning som lyfter fram de viktigaste resultaten av analysen. Sedan kommer en mer detaljerad redogörelse utifrån de olika begriplighetsaspekterna med rekommendationer om hur man skulle kunna skriva för att göra besluten lättare att läsa.

Det första kapitlet, Mottagaranpassning, tar upp hur väl besluten är anpassade till läsarnas behov och förväntningar och vilka attityder Migrationsverket visar mot de sökande. Kapitlet undersöker om tonen är objektiv och respektfull, hur relationen mellan de sökande och Migrationsverket visar sig och om stilen är allmänspråklig snarare än högravande. I kapitlet analyserar jag också om texterna innehåller det läsarna behöver veta, om själva beslutet är entydigt formulerat, om viktig information förklaras i texten (och inte hänvisas till på ett svårbegripligt sätt), om motiveringen är pedagogiskt presenterad och om läsarna får relevant information om ärendet.

Kapitlet Struktur analyserar om läsaren får en överblick över innehållet och kan följa med i resonemangen och argumentationen. I analysen ingår om det som är viktigast för läsaren kommer tidigt i texten, om dispositionen är emfatisk, tematisk, kronologisk eller logisk och om beslutens s.k. vävteknik underlättar läsningen. Jag analyserar rubrikerna för att se om de har en tydlig nivåindelning, svarar mot innehållet och är informativa. Jag undersöker också om styckena och sambanden underlättar för läsaren att följa med i textens resonemang och om olika syftningar, samband och hänvisningar är tydliga.

Kapitlet Begriplighet och språkriktighet analyserar hur begripligt språket i texterna är, dvs. hur skribenterna använder sig av meningsbyggnad, ordval och skrivregler.

Kapitlet Litteratur och länkar ger exempel på utredningar, forskning och handböcker om begripligheten i beslut, författningar, domar och andra juridiska texter.

Allra sist presenterar jag de 31 frågor som varit utgångspunkten för analysen.

Inledning

Den här analysen utgår från 50 beslut från Migrationsverket. Syftet är att undersöka om texterna motsvarar de krav på begriplighet som ställs på moderna myndighetsbeslut.

Trettio beslut gällde uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, tio gällde uppehållstillstånd på grund av anknytning och tio gällde ensamkommande barn. Hälften är avslag och hälften bifall. Besluten är skrivna mellan maj 2011 och juni 2012 och har handlagts vid olika asylprövnings- och tillståndsenheter i Sverige (Boden, Flen, Göteborg, Malmö, Norrköping, Uppsala, Västerås och Örebro). Texterna varierar i längd från två till tolv sidor där den genomsnittliga längden är sju sidor.

Jag har inte gjort någon skillnad mellan bifallsbeslut och avslagsbeslut eller beslut i olika typer av ärenden, utan analyserat texterna som en enhet utan jämförelser sinsemellan. För att anonymisera texterna, har alla namn bytts ut mot bokstavsbeteckningar (utom i de avsnitt som handlar om stavning av namn).

Metod

Analysen använder 31 frågor om mottagaranpassning, struktur och språk från Språkrådets klarspråkstest för beslut¹, men jag har också tagit intryck av de synpunkter på domar som förs fram av Förtroendeutredningen². Metoden är anpassad för myndighetsbeslut och förutsätter att texterna kommer att läsas av personer som använder dem för ett visst syfte och läser för att uppnå vissa mål. Textens begriplighet beror på hur väl läsarna kan använda texten för detta syfte.

Men läsbarheten beror inte bara på läsarnas mål med sin läsning. Även deras läsvana, intressen, ämneskunskaper, språkkunskaper och motivation spelar in. Ett beslut kan ha god läsbarhet för en domare som ska ta ställning till ett överklagande, ett offentligt biträde med juristexamen eller en erfaren handläggare på kommunen, men ha sämre läsbarhet för en läsare utan fackkunskaper som vill ta del av sitt eget beslut. Om läsarna dessutom saknar kunskaper om svenska

¹ Frågorna finns på Språkrådets webbplats www.språkradet.se/testet.

² *Ökat förtroende för domstolarna* (SOU 2008:106), särskilt bilaga 7 *Klarspråkstest för domar* och bilaga 10 *En läsbarhetsanalys av domar*.

språket och det svenska samhället krävs mer omfattande anpassningar av textens begriplighet.

Beslut ställer – precis som andra brukstexter i arbetslivet – stora krav på läsarens tid, ansträngning, motivation, förkunskaper och lässkicklighet. Svårigheterna kan ligga i innehållet, strukturen eller språket, men även textens utseende spelar in, som teckensnitt, radlängd, radavstånd och hur mycket ”luft” texten innehåller (genom till exempel blankrader mellan stycken, rubriker och punktuppställningar).

Utgångspunkten för analysen är i första hand sökandena, och deras behov av att snabbt och enkelt förstå vad beslutet går ut på. Men även andra läsargrupper tjänar på att texterna är välstrukturerade och välformulerade, som övre instanser, tolkar, översättare, medier och andra myndigheter.

Det går egentligen inte att utläsa ur analysen om besluten är begripliga eller inte för läsarna – för det behövs läsarundersökningar. Men utifrån den läsbarhetsforskning och de erfarenheter som finns, är frågorna relevanta för hur en normalläsare upplever brukstexter. Tyvärr finns det lite forskning och erfarenhet av hur läsare förstår en text som är skriven på ett annat språk än modersmålet, och vilken hjälp de behöver i form av tolkning, förklaringar och personligt samtalsstöd. Ingenting av detta tas upp i den här analysen.

Mottagaranpassning

Mottagaranpassning handlar om hur väl texten är anpassad till läsarnas behov och förkunskaper. I de femtio besluten framgår det tydligt vem som gör vad, särskilt tydligt blir det i avsnitt som innehåller många aktiva verb. De flesta beslut innehåller ett direkt tilltal till läsarna, men det är ofta inkonsekvent tillämpat. Det viktigaste innehållet finns med, dvs. själva beslutet och skälen till det, beskrivningen av ärendet, utredningen och informationen om hur man överklagar beslutet. Däremot behandlar olika beslut innehållet på ett mer eller mindre tydligt och pedagogiskt sätt. Stora skillnader finns i hur man förklarar varför beslutet blev som det blev. I stora delar använder besluten ett språk som är högrävande, vilket försvårar läsningen och uttrycker en distans till läsaren. I flera beslut finns tecken på ett subjektivt förhållningssätt mot sökandena, som kommer till uttryck i garderingar och värdeord.

Motiveringen behöver bli tydligare så att det framgår tydligt hur Migrationsverket kom fram till sitt beslut. Motiveringarna är ibland så knapphändiga att läsaren omöjligt kan få svar på sina frågor utan en större ansträngning. Det dröjer också i regel länge innan läsaren kommer till den egentliga bedömningen, eftersom den finns i slutet av motiveringen som innehåller långa hänvisningar till lagtext och beskrivningar av utredningen.

Alla beslut innehåller svårtolkade och vaga hänvisningar både inom texten och till andra texter. Detta försvårar för läsaren som dels är osäker på exakt vad hänvisningen gäller, dels kan ha svårt att förstå den text man hänvisar till. Besluten skulle tjäna på att göra alla hänvisningar inom texten tydliga.

Problematiske ton

Tonen i texten skapar närhet eller distans och den avgör hur läsaren kommer att uppleva relationen till textens avsändare. Vilken ton texten får avgörs av både innehållet, strukturen och språket. Avgörande för tonen är hur avsändaren tilltalar den man skriver till och hur man talar om sig själv och andra. Att undvika tilltal där man skulle kunna ha det eller att stava fel till den sökandes namn uttrycker ett avståndstagande. På samma sätt upplever läsare ett krångligt innehåll, en rörig struktur och en högrävande stil med många svåra ord.

I myndighetstexter som riktar sig till enskilda personer används som regel direkt tilltal – *du* till enskilda och *ni* till flera enskilda eller juridiska personer. Förr var det vanligt att myndighetsbeslut omtalade enskilda i tredje person, dvs. med namnet. Beslutet var inte egentligen avsett för den enskilda, utan för andra myndigheter dit beslutet kunde överklagas. I dag är direkt tilltal vanligt även i myndighetsbeslut, som uttryck för en medveten strävan att kommunicera direkt med mottagarna och inte över huvudet på dem. Det finns flera skäl att måna om ett direkt tilltal i beslut. Det direkta tilltalet

- markerar att sändare och mottagare befinner sig i jämnhöjd med varandra
- bidrar ofta till att stilen i texten överlag blir ledigare
- innebär att texten kan fokusera på innehållet i stället för att upprepa långa namn där fokus i stället hamnar på namnet
- är naturligt i texter med en tydlig adressat, som brev, till skillnad från utredningar, rapporter och domar som inte har en utskriven adressat.

I Migrationsverkets beslut är visserligen direkt tilltal vanligt, men det tillämpas inkonsekvent och blandas med namnet på den sökande. Det är tydligt att tilltalet inte känns bekvämt och naturligt för skribenten. Ett större problem än inkonsekvensen är att texten i övrigt ger uttryck för distans till de sökande, framför allt genom de kryptiska motiveringarna, den röriga strukturen och den högtravande stilen. Diskrepansen mellan du-tilltalet och texten i övrigt motverkar strävan att kommunicera direkt och inte över huvudet på de sökande.

För att överbrygga diskrepansen och göra texten mer konsekvent finns två möjliga lösningar. Antingen behåller man du-tilltalet och ser till att textens övriga delar är mottagaranpassade (vilket kräver ett stort arbete) eller så avskaffar man du-tilltalet (vilket kräver ett mindre arbete). Men om Migrationsverket avskaffar du-tilltalet innebär också detta att man går tillbaka till ett äldre sätt att tala om de sökande i tredje person och att man bryter mot klarspråkstraditionen med direkt tilltal. Det direkta tilltalet har varit en viktig hörnsten i klarspraksarbetet, är väl etablerat hos stora myndigheter som Försäkringskassan och Skatteverket, och är en viktig signal om myndigheternas demokratiska förhållningssätt till medborgarna.

Man kan invända att tilltalet ger en falsk intimitet, eftersom myndighetsutövning alltid innebär ett ojämlikt förhållande till medborgarna, men det finns ingenting som hindrar myndigheten att ha ett demokratiskt förhållningssätt samtidigt som man fattar beslut som den enskilda medborgaren inte alltid uppskattar. Alla övriga klarspråksrekommendationer, som tydliga avgöranden, pedagogiska motiveringar och ett ledigt språk syftar till att underlätta läsningen för mottagaren, det vill säga att ge läsarservice. Och man skulle kunna ha invändningar även mot dessa rekommendationer utifrån att också de ger uttryck för en falsk intimitet. Men då, menar jag, är vi på väg mot ett samhälle med stort avstånd mellan myndigheterna och medborgarna utan möjlighet till dialog eller kommunikation.

Däremot räcker det inte med ett direkt tilltal för att ge texten en trevlig ton. Om texten i övrigt uttrycker avstånd mildras inte tonen av ett direkt tilltal. Snarare kan effekten förvärras.

På samma sätt som med direkt tilltal är det i dag vanligt att använda personliga pronomen som *vi* när det tydligt framgår vem sändaren är (eller växla mellan myndighetens namn och *vi* för tydlighetens skull). Syftet med att använda *vi* är att undvika onödigt många upprepningar av myndighetens namn, vilket gör texten tung och onödigt opersonlig.

Tilltalet direkt men distanserat

Besluten i undersökningen vänder sig till största delen till en sökande (39 stycken) och i något färre fall till flera sökande (11 stycken). De allra flesta tilltalar läsaren direkt (32 stycken), däremot är tilltalet inte konsekvent genomfört. Blandningar av direkt tilltal och omtal i tredje person (när man talar om personen med namnet) är mycket vanliga.

Inkonsekvent tilltal gör texten rörig

De allra flesta beslut till en sökande tilltalar läsaren direkt och då alltid med *du*. Ett vanligt exempel:

Du reste in i Sverige den 26 januari 2012 och ansökte om asyl samma dag. Du har åberopat skyddsskäl.

Men tilltalet är inte konsekvent genomfört, utan blir ofta en blandning mellan du-tilltal och omtal i tredje person. På försättsbladet är den här sökande tilltalad med *du*, men i övriga delar talar man om honom i tredje person:

Den 10 januari 2012 greps I T av svensk polis misstänkt för brukande av falsk urkund. /.../ I T återtog sin ansökan om asyl ... I T har åberopat skyddsskäl.

Fungerar inte om beslutet vänder sig till flera

I ett beslut, adresserat till en sökande, tilltalas den sökande med *du* i beslutsmeningen, men i övrig text med för- och efternamn. Eftersom hela ärendet utom själva beslutsmeningen handlar om familjen och de olika familjemedlemmarna, bidrar den inkonsekventa användningen av *du* och omtal i tredje person till att texten blir rörig:

igrationsverket beslutar att avslå din ansökan om uppehållstillstånd ...

/.../

D och D J och deras barn M, T och L J sökte asyl i Sverige den x december 2011. ...

/.../

Familjen har till styrkande av sin identitet ...

I ett beslut är namnet på en av de sökande stavat på två olika sätt. På försättsbladet stavas namnet Naseer, men i övrig text står det Nasser. Dessutom dyker en alldeles ny person upp på sidan tre, som aldrig nämnts tidigare. Läsaren undrar om det är fråga om tre olika personer eller två. På sidan fyra dyker ytterligare tre personer upp. Läsaren undrar varför texten – åtminstone delvis – handlar om fyra personer när bara en får uppehållstillstånd. Du-tilltalet blir här förvirrande. När det är fråga om flera sökande fungerar inte du-tilltal – då måste man använda namnen när man menar de enskilda personerna och *ni* när man menar alla:

Till styrkande av din, Nasser, S D, identitet har du lämnat in identitetskort för palestinier i Irak samt utgången palestinskt resedokument för palestinier i Irak.

Till styrkande av din, M, S identitet har du lämnat in identitetskort för palestinier i Irak.

/.../

Du, A har inga egna asylskäl utan du har uppgett samma som dina föräldrar.

Du, M har inga egna asylskäl utan du har uppgett samma som dina föräldrar.

I ett beslut som gäller en hel familj blandar skribenten direkt tilltal (ömsom *du*, ömsom *ni*) med namnet. I det här exemplet innebär du-tilltalet även att skribenten inte behandlar de båda sökande som jämställda, eftersom skribenten tilltalar mannen med *du* och kvinnan med *din maka*:

Migrationsverket beslutar att avslå din ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd ...

/.../

Du, S K, och din maka, S D, ansökte om asyl i Sverige den 27 november 2011. Ni ansökte även om asyl för era två minderåriga barn, E K och A K:s räkning.

Mildrar inte en högtravande stil

Det räcker inte heller att bara använda ett du-tilltal för att texten ska anpassas till läsaren. Om texten i övrigt har en mycket högtravande stil krockar den lätt med du-tilltalet:

I och med att ingen skriftlig bevisning har inkommit till Migrationsverket avseende dina asylskäl, har verket att bedöma sannolikheten i dina skyddsskäl utifrån din berättelse.

I det här exemplet har skribenten tilltalat en 12-åring med du, men övergår i ett resonemang om vikten av att ha ett barnperspektiv på utredningen till att tala om barn i allmänhet:

Verkställighet

Så länge barnet är under 18 år krävs det att det finns en mottagare i hemlandet. Migrationsverket har ett huvudansvar för barnets återvändande och för att utreda och pröva om mottagningsförhållandena är godtagbara. Barnets egna synpunkter ska beaktas och barnet ska utifrån

ålder och mognad medverka i utredningen och i samband med verkställighet.

I det här exemplet övergår skribenten från *du* till *barnet*, och rättar sig själv. Men inkonsekvensen blir i stället lite lustig:

Dina föräldrar uppger att din hälsa är god varför uppehållstillstånd inte kan beviljas av medicinska skäl enligt 5 kap. 6 §. Din vistelsetid i Sverige på drygt två månader är inte långvarig varför du inte kan anses ha anpassat dig till förhållandena i Sverige såsom krävs enligt detta lagrum. Vad gäller barnets, det vill säga din situation vid ett återvändande, konstaterar Migrationsverket följande.

För- och efternamn eller enbart förnamnet?

Om det är flera sökande använder skribenten oftast för- och efternamn på var och en av de sökande. Om det är fråga om en hel familj är det vanligt att man använder *familjen* för att syfta på hela familjen och sedan för- och efternamn på de enskilda familjemedlemmarna. Ytterst få beslut utnyttjar möjligheten att tilltala flera sökande med *ni*, och då aldrig konsekvent. Ett vanligt exempel:

Makarna A och D H reste enligt egna uppgifter in i Sverige den x december 2011 tillsammans med sina barn S, S och S H. Samma dag ansökte familjen om asyl.

/.../

Familjemedlemmarna har uppgett att de gemensamt haft sin hemvist i Mostar i Bosnien och Hercegovina, sedan år 1998. Samtliga är medborgare i Bosnien och Hercegovina. Mot bakgrund av de inlämnade handlingarna samt familjens berättelse anses familjens medborgarskap styrkt.

Vanligt är att skribenten skriver ut både för- och efternamn första gången personen nämns i texten, för att sedan gå över till enbart förnamnet. Oftast signalerar skribenten detta genom en uttrycklig kommentar till läsaren.

E R och W A (nedan benämnda med förnamn) reste enligt egna uppgifter in i landet den 26 maj och ansökte om asyl dagen därpå. /.../ Som skäl för ansökan har E och W i huvudsak uppgett följande.

Felstavade namn uttrycker bristande respekt

I tre beslut stavar skribenten fel till den sökandes namn. Detta är mycket olyckligt och uppfattas nog av de flesta läsare som ett uttryck för bristande respekt. I den här texten blir två personers namn hopblandade:

Du berättade för din affärsgranne Ali om din situation och med hans hjälp kom du i kontakt med befälhavaren Said A. Du körde till marken med Ali A samt ytterligare tre soldater.

I det här beslutet blir tre av de sökandes namn felstavade vid flera olika tillfällen i texten:

Makarna Amir och Demka H reste enligt egna uppgifter in i Sverige den x december 2011 tillsammans med sina barn Silvijo, Slvija och Silavana H.

/.../

I ärendena har inkommit hemlandspass för samtliga familjemedlemmar samt handlingar avseende Silvanas hälsa från sjukvården i hemlandet.

/.../

Dumka har lågt blodtryck och huvudvärk. Amir, Silvija och Silvijo är friska.

I ett beslut är skribenten inkonsekvent och blandar du-tilltal med omtal i tredje person. Dessutom blir namnet på den sökande felstavat.

Migrationsverket beslutar att

- avslå Andrijana E ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd
- inte bevilja dig flyktingstatusförklaring, alternativ skyddsstatusförklaring eller övrig skyddsstatusförklaring
- avslå AndijanaE [*sic!*] ansökan om resedokument

/.../

I ett beslut använder skribenten ett felaktigt pronomen för att syfta tillbaka på de tre sökandena:

Eftersom A, A och A är under 18 år ska ett barnperspektiv präglade bedömningen av hennes ärende.

Rekommendation: Tilltala de sökande direkt. Tilltala en sökande med *du*. Tilltala flera sökande med *ni* om du menar hela gruppen, och använd för- och efternamn när du skriver om de olika medlemmarna ur gruppen. Undvik att blanda – var konsekvent. Undvik enbart förnamnet, se till att namnen är rättstavade och att pronomen syftar på rätt person.

Migrationsverket – tydlig men opersonlig avsändare

Inget beslut utnyttjar möjligheten att tala om Migrationsverket som *vi*. Bara i två beslut förekommer *vi* i en rubrik, men i övrigt framträder avsändaren med namnet. Ett problem med att konsekvent använda Migrationsverket är att det i längden bidrar till att texten blir tung och onödigt opersonlig. I det här exemplet blir det tydligt:

Migrationsverket konstaterar här att denna uppgift inte stämmer med det förhållande att brevet dateras mycket senare, nämligen den x september 2009. Migrationsverket finner därmed att detta brev inte kan anses göra E:s och W:s asylskäl sannolika. Ej heller finner Migrationsverket att E med läkarintyg från Iran med anledning av faderns inläggning och behandling på sjukhuset i Teheran kan anses göra deras asylskäl sannolika.

I två beslut förekommer *vi* i en rubrik, men inte i den övriga texten.

Därför anser vi att du är alternativt skyddsbehövande

Därför avvisar vi dig

Varierar med verket och myndigheten

Ibland uppstår ett behov av att variera Migrationsverket med *verket* och *myndigheten*. Detta gör inte stilen ledigare, utan understryker snarare den redan formella stilen.

De begärda handlingarna har emellertid inte kommit in till Migrationsverket. Skrivelsen skickades till den adress B H uppgett för Migrationsverket och där hon också är folkbokförd enligt kontroll den x februari 2012. Skrivelsen har inte kommit i retur till verket. B H har inte heller hört av sig till myndigheten.

Passiva verb blir en utväg

Om skribenter inte vill variera sig med *verket* och *myndigheten* men samtidigt undvika att upprepa Migrationsverket alltför ofta, är det vanligt att använda passiva verb (t.ex. *visats*). Här är ett exempel (jag har fetmarkerat de passiva verben):

Inte heller vid en sammantagen bedömning finner Migrationsverket att omständigheterna kan **anses** vara synnerligen ömmande i utlänningslagens mening. Det har inte heller **visats** att du skulle ta skada i din psykosociala utveckling av att återvända till Azerbajdzjan tillsammans med dina föräldrar. Upphållstillstånd kan därför inte **beviljas** med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Rekommendation: Utnyttja möjligheten att tala om avsändaren som *vi*. Det går utmärkt att växla mellan Migrationsverket och *vi*, för att göra det tydligt vem vi står för.

Språket är befolkat

Att texter blir onödigt formella och opersonliga beror ofta på att skribenten lyfter ut människorna ur texten. Vanliga strategier är att man gör om aktiva verb (t.ex. *bedömer*) till passiva verb (t.ex. *bedöms*) eller substantiv (t.ex. *bedömningen*), vilket ofta innebär att den som agerar helt faller bort. Men inte alltid – trots att man använder ett passivt verb är det fullt möjligt att skriva att något *bedöms* av Migrationsverket. Detta innebär inte att skribenter alltid ska undvika passiva verb eller substantiveringar, tvärtom kan de vara motiverade om det inte är relevant vem som agerar i texten. Men det är viktigt att som skribent vara medveten om att passiveringarna bidrar till en formell ton.

I undersökningens beslut framgår det överlag tydligt vem som gör vad, dvs. språket är till stor del befolkat i alla 50 besluten. Allra tydligast blir detta i avsnitt som innehåller många aktiva verb, men även i avsnitt med många passiva verb och substantiveringar är det tydligt vem som agerar.

Aktiva verb är vanliga särskilt i avsnitten som beskriver ärendet. Här är ett exempel (jag har fetmarkerat de aktiva verben):

E **kommer** från Borca utanför Belgrad. E **har bott** tillsammans med sin mor i ett hus som moderns bror **ägde**. Moderns bror och far **bodde** även de i huset, men i en egen separat del av huset. Anledningen till att

E **lämnade** hemlandet är att hans morbror och morfar **trakasserat** E och modern. E **fick koka** kaffe åt morbrodern och **hjälpa** honom med allt, såsom att **gå** och **handla** åt honom.

Passiveringar förekommer

Det är ändå vanligt att vissa avsnitt innehåller många passiveringar. Ett exempel (jag har fetmarkerat de passiva verben och substantiveringarna):

Ny **prövning** om förvar ska ske senast två månader efter den dag då förvarsbeslutet **verkställdes**. Om förvarstiden har **förlängts** ska ny **prövning** ske senast två månader från dagen för det senaste beslutet. Om förvarsfrågan inte **prövas** på nytt inom denna tid, upphör beslutet om förvar att gälla.

Ibland kan de passiva verben gömma viktig information. I exemplet nedan blir det till exempel otydligt vem som anstränger sig (Regeringen? Polisen? Internationella samfund?):

Fortsatta **ansträngningar görs** för att effektivisera rättsväsendet.

Om det är viktigt för förståelsen av texten vem som gör vad, måste detta framgå tydligt. Tydligast – och mest lättläst – blir det att använda aktiva verb och skriva ut vem som agerar.

Rekommendation: Skriv många aktiva verb. Undvik onödiga passiva verb och substantiveringar.

Högtravande stil

Överlag är stilen i de 50 besluten formell och krånglig – långt mer högtravande än vad texter i samhället normalt är (dagstidningar, tv, radio och myndigheters samhällsinformation). Om besluten i första hand vände sig till handläggare på Migrationsverket, jurister vid domstolar eller andra läsare som är insatta i juridik och Migrationsverkets verksamhet, skulle stilen inte ställa till några problem. Men eftersom de sökande sällan har dessa kunskaper, behöver man anpassa stilen till de sökandes förmåga att ta till sig texten. Då gäller det att hitta en stil som ligger närmare allmänspråket än den högtravande kanslisvenskan eller det juridiska fackspråket.

En särskild utmaning är det att skriva för läsare som inte kan svenska och inte känner till den svenska myndighetskulturen eller de svenska lagarna.

Ett lapptäcke av röster

Besluten bär spår av en lång rad olika texter som alla har olika stil men med den gemensamma nämnaren att de är onödigt krångliga. Skribenterna klipper in text från en rad källor, som beslutsmallar, lagtext, förarbeten, rättschefens uttalanden, landrapporter, domar från migrationsdomstolar eller Migrationsöverdomstolen – och alla dessa inklipp skapar ett lapptäcke av olika röster som egentligen vänder sig till helt andra läsare än den sökande. De ger sammantaget ett intryck av att skrivarbetet har gått så fort att det inte funnits tid att göra stilen mer enhetlig överlag.

Här är ett exempel där stilen känns igen från domstolar:

Ditt offentliga biträde har slutfört sin [borde ha varit *din*, min kommentar] talan genom att lämna in ett slutyttrande.

Här är det snarare lagspråket som sätter sin prägel:

En utlänning som inte är flykting bedöms som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen, om han eller hon har lämnat sitt land därför att det finns grundad anledning att anta att han eller hon i hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (första ledet) eller, han eller hon som civilperson skulle löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt (andra ledet).

Här är ett exempel där stilen påverkas starkt av engelska:

I Afghanistan pågår en konflikt mellan å ena sidan afghanska säkerhetsstyrkor (ANSF) jämte multinationell militär och å andra sidan väpnade regeringsfientliga element (AGE), ofta betecknade som taliban eller "insurgents".

Här är texten helt och hållet på engelska:

As proof of your right of residence in Sweden you will be issued with a residence permit card.

I det här utdraget ur rättschefens rättsliga ställningstagande är stilen präglad av ett militärt språk:

De irakiska säkerhetsstyrkorna har förstärkts betydligt och har idag inte några personella brister. Den infiltration som tidigare förekommit i stor omfattning från olika miliser har minskat betydligt. Aktuell landinformation visar att Iraqi Security Forces' s (IFS) effektivitet inom säkerhetsområdet har ökat väsentligt under de senaste åren genom att antalet säkerhetsincidenter har minskat. Aktuell landinformation visar även att Al-Qaida Iraq har fått svårare att operera fritt i Irak och att det sekteristiska våldet har minskat kraftigt. Trots detta förekommer säkerhetsincidenter; dagligen i vissa provinser.

Här märks en intern stil som präglas av information om interna arbetsprocesser och jargong:

Migrationsverket ska inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn. Det framgår av förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. För att beakta barnets bästa i beslutet har en barnkonsekvensanalys därför gjorts vid bedömningen av återopade skäl för uppehållstillstånd.

Begripligt för ungdomar och barn?

Om läsaren är minderårig ställer det ännu större krav på begriplighet. Man kan naturligtvis fråga sig om det ens går att skriva ett begripligt beslut för ungdomar och barn som – utöver att de är unga – vare sig kan svenska eller känner till den svenska kulturen. Men det måste vara möjligt att göra texterna enklare, inte minst med tanke på dem som ska förklara beslutet för barnen. Det märks ingen tendens till att skribenterna månar om att skriva enklare för den här målgruppen, utan stilnivån är lika svår som för vuxna. Här följer två exempel ur beslut där de sökande är mycket unga.

Ur ett beslut till en 15-årig ensamkommande pojke:

Migrationsverket finner sammantaget att han ska erhålla tvivelsmålets fördel vad avser anförd identitet och hemvist.

Ur ett beslut till en 16-årig ensamkommande flicka:

Migrationsverket har beaktat att A har sin morfar och fyra morbröder i Serbien, hon är alltså inte övergiven i så motto att hon vid ett återvändande till Serbien inte kan påräkna sig omvårdnad.

Enligt Migrationsverket finns det ingen enskild omständighet som är tillräcklig för att A du [*sic!*] ska kunna beviljas uppehållstillstånd med

stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Inte heller vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet och med beaktande av att hon fortfarande är ett barn samt principen om barnets bästa finner Migrationsverket att hon kan medges uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Det finns inte heller någon annan grund för att bevilja A uppehållstillstånd.

Förklara svåra men nödvändiga termer

I många beslut förklaras aldrig termer och begrepp som är avgörande för bedömningen. Internflykt är ett begrepp som sällan får en förklaring. Ofta tas begreppet upp som om det vore självklart, här i ett beslut till en ensamkommande 15-åring:

När det gäller barn utan vårdnadshavare bedöms att det generellt inte är relevant och rimligt med internflykt.

Men det går att förklara internflykt, och i några beslut utnyttjar skribenten den möjligheten. I det här beslutet är stilen visserligen fortfarande krånglig, men läsaren får en förklaring:

Om en utlänning bedöms ha skyddsskäl beträffande någon del av sitt hemland aktualiseras frågan om det är rimligt att kräva att utlänningen bosätter sig i någon annan del av landet

Konkreta exempel gör abstrakta resonemang begripliga

Ofta går det att göra abstrakta resonemang begripliga genom att vara konkret och utgå från den sökandes situation. I det här beslutet får en 17-årig ensamkommande pojke först ett obegripligt resonemang utifrån jargonguttrycket *rekvisitet utlänningens situation i hemlandet*:

Vad angår rekvisitet utlänningens situation i hemlandet, har detta rekvisit inte utförligare berörts i förarbetena. I kommentaren till utlänningslagen har det dock ansetts avse förhållanden som – utan att vara skyddsgrundande – gör att en avvisning till hemlandet framstår som olämplig vid en samlad bedömning av utlänningens situation (Wikrén/Sandesjö, s 270, 2010, upplaga 9).

Men redan i nästa stycke blir resonemanget tydligare genom att skribenten konkret gör en samlad bedömning utifrån 17-åringens berättelse:

Du är född i Afghanistan men har sedan tre års ålder levt illegalt i Pakistan tillsammans med dina föräldrar och syskon. Din pappa dog år 2011. Du har inte kännedom om någon släkt eller andra nära anhöriga som kan ombesörja att du tas hand om vid ett återvändande till Afghanistan. Det kan således inte antas att du vid ett återvändande till hemlandet kan få dina grundläggande behov såsom bostad, mat och omvårdnad tillgodosedda. Vid en sammanvägd bedömning av din situation finner Migrationsverket med beaktande av barnets bästa, såsom det kommer till uttryck i 1 kap. 10 § utlänningslagen, att du ska beviljas permanent uppehållstillstånd i enlighet med 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Vardagsnära språk i beskrivningen av ärendet

Det finns exempel på ett vardagsnära språk i besluten, ofta i beskrivningarna av ärendet och förmodligen som ett resultat av en lätt redigering av den sökandes egen berättelse. Här är två goda exempel:

Efter svåra stridigheter i Mogadishu kom du bort från din familj. En kvinna som är nära bekant med din familj som är bosatt i Norge var på besök i Mogadishu. Kvinnan tog hand om dig och tog med dig till Norge. Kvinnan fick genom Internet kontakt med din halvbror i Danmark och syster i Sverige. Kvinnan överlämnade dig till din halvbror i Stockholm. Halvbrodern tog dig med till Malmö där du återförenades med din syster.

Det finns många skäl till att ligga nära den sökandes eget språk när man redogör för vad den sökande har berättat. Dels känner den sökande lättare igen sig och kan kontrollera att sakinnehållet är korrekt, dels framstår handläggaren som saklig och objektiv i sin redogörelse. Önskvärt är att även övriga delar av beslutet får en stilnivå som ligger närmare allmänspråket än kanslispråket.

Rekommendation: Undvik att vara onödigt högravande. Använd ett språk som ligger närmare allmänspråket än kanslispråket.

Garderingar och värdeord kan uttrycka misstro

I flera beslut finns garderingar och värdeord som ger uttryck för handläggarens inställning till den sökandes uppgifter. Ofta förefaller de inte vara något annat än en reservation mot alltför tvärsäkra slutsatser, men ibland ger de intryck av att handläggaren misstror den sökande.

Garderingar är ofta uttryck för skribentens svårighet att med säkerhet slå fast att något är på ett visst sätt. Genom att inflika att en slutsats utgår från bedömningar, den sökandes egna uppgifter eller några tänkta villkor, försvarar skribenten en eventuell felbedömning. Nackdelen med garderingar från läsarens synvinkel är att man kan uppleva skribenten som osäker och otydlig. Det är också möjligt att tolka in ett kritiskt förhållningssätt mot den sökande.

I de här exemplen vill skribenterna på olika sätt framhålla att det är svårt att påstå något rakt ut (jag har fetmarkerat orden):

A har trots att han **ska ha blivit** utsatt för trakasserier sedan 1998 vänt sig endast en gång till polisen.

Migrationsverket konstaterar att för det fall kusinen **hade för avsikt** att verkställa sitt hot **torde** han ha haft möjlighet att göra det.

I ytterligare några beslut ger skribenten uttryck för subjektiva värderingar genom att använda värdeord som *uppenbart* (vanligast) och *anmärkningsvärt*. Här är två exempel (jag har fetmarkerat orden):

Mot bakgrund av Migrationsverkets kännedom om förhållandena i Bosnien och Hercegovina och med hänsyn till vad som framkommit i ärendena, anser verket att det är **uppenbart** att familjen H saknar skäl för att få asyl i Sverige. Det är också **uppenbart** att det inte heller finns någon annan grund för att bevilja dem uppehållstillstånd här.

Migrationsverket finner det också **anmärkningsvärt** att E, som är hotad av en person med makt och myndighetskontakter, väljer att ge ut sin information till en journalist för att få informationen offentligt tryckt.

I två beslut blir handläggarens ton raljant:

Verket finner att det agerande I T uppvisat alltsedan han kom till Sverige är sådant att det inte tyder på att han haft ett **trängande** behov av internationellt skydd.

Ni har inte varit hos läkare i Sverige gällande hennes hälsa. Migrationsverket konstaterar att ni haft tillgång till sjukvård men **valt** att avbryta vården för att **ni inte ansåg er ha råd** med det. Ni vet inte hur det är med er dotters hälsa nu. Migrationsverket konstaterar att ni uppgett att ni sålt ert hus och tillhörigheter för att fly till Sverige. Ni **torde** därmed även haft ekonomiska tillgångar till att uppsöka sjukvård med er dotter **om ni ansåg att detta var nödvändigt**.

Men det finns flera exempel när skribenter inte använder garderingar, utan skriver på ett mer direkt sätt. Lösningen kan vara att göra den sökandes berättelse ren från Migrationsverkets bedömningar – den får stå för sig själv.

Viktigt innehåll är med

Om läsarna ska förstå beslutet, gäller det att rätt innehåll finns med. Läsarna vill få svar på sina frågor, och om de inte får det kommer de att få problem med läsningen oavsett hur välstrukturerad och välformulerad själva texten är. Framför allt vill läsarna snabbt veta svaret på frågorna Hur gick det? och Varför gick det så?

Så långt jag kan bedöma innehåller alla beslut det läsaren behöver och som krävs enligt lag, dvs. beslutsmeningen, beskrivningen av ärendet, motiveringen och information om hur man kan överklaga beslutet. Däremot kan olika beslut behandla innehållet på ett mer eller mindre tydligt och pedagogiskt sätt. Motiveringen är ibland så knapphändig att läsaren omöjligt kan få svar på sina frågor utan en större ansträngning.

Tydlig ärendemening

En majoritet av besluten har en tydlig ärendemening (40 stycken) som talar om vad ärendet handlar om: *Ärende om uppehållstillstånd m.m.* Ännu tydligare hade den blivit utan förkortningen i slutet. Ett beslut har ärendemeningen *Ärende om uppehålls- och arbetstillstånd*. Åtta av besluten innehåller ingen ärendemening alls, vilket inte är bra.

Klart och entydigt formulerat beslut

Alla beslut utom ett har ett klart och entydigt formulerat beslut. Läsningen underlättas av att beslutsmeningen är uppställd som en punktlista:

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- avslå ansökningarna om uppehålls- och arbetstillstånd
- inte bevilja flyktingstatusförklaring, alternativ skyddsstatusförklaring eller övrig skyddsstatusförklaring

- avvisa de sökande, med stöd av 8 kap. 1 § 2 utlänningslagen (2005:716)
- avvisningarna ska verkställas genom att de sökande reser till Bosnien och Hercegovina, om de inte visar att något annat land kan ta emot dem
- avvisningsbesluten ska verkställas även om de inte har vunnit laga kraft, med stöd av 8 kap. 6 § första stycket utlänningslagen

Beslutsmeningen skulle kunna bli ännu tydligare genom att man tar bort laghänvisningen (som ändå finns i motiveringen). Det underlättar också läsningen om orden är så enkla som möjligt.

Korrekturfel och svåra ord

Ett av besluten är inte tillräckligt tydligt. Det beror på att det saknas text, meningen är inte fullbordad:

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- bevilja uppehålls- och arbetstillstånd för tiden

Det är förstås viktigt att välja ord som är så begripliga som möjligt. Några ord som borde bytas ut är

inhibition (som i "upphäva beslut om inhibition")

laga kraft (som i "avvisningsbeslutet ska verkställas även om det inte har vunnit laga kraft")

I stället för *inhibition* kan man skriva *som tills vidare inte ska verkställas*, och i stället för *vinna laga kraft* kan man skriva *börja gälla* eller *omedelbart*. Även ordet *förvar* är svårbegripligt i meningar som "kvarhålla x i förvar" och:

Ny prövning om förvar ska ske senast två månader efter den dag då förvarsbeslutet verkställdes. Om förvarstiden har förlängts ska ny prövning ske senast två månader från dagen för det senaste beslutet. Om förvarsfrågan inte prövas på nytt inom denna tid, upphör beslutet om förvar att gälla.

Mycket information som inte angår läsaren

Det finns mycket information i besluten som inte angår läsaren. I det här exemplet är den sökande en ensamkommande 12-åring som får besked om att han inte får uppehålls- och arbetstillstånd. Av

ärendet framgår att han sökt uppehållstillstånd, men inte arbetstillstånd:

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- avslå din ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd

/.../

Det är även onödigt att skriva att den sökande inte ska utvisas när det framgår att hon får uppehållstillstånd:

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- bevilja dig permanent uppehållstillstånd

beslutsklass: G

/.../

- ej utvisa dig

/.../

Annan extra information är upplysningar om vilken beslutsklass beslutet har och vilken ersättning det offentliga biträdet ska få. Det framgår av flera beslut att man kan fatta beslut om det offentliga bitrådets ersättning separat, men de flesta gör det inte. Ibland innehåller besluten information om sådant som bara angår ambassaden och inte den sökande.

Det ser också märkligt ut med beteckningarna kvinna och man på små barn. Kanske kan man skriva flicka och pojke i stället.

Sökande

Dossiernr, efternamn, förnamn, födelsedatum, kön, medborgarskap

XXXXXXXX, K, I, 1978-xx-xx, man, Syrien

XXXXXXXX, A, Y, 1991-xx-xx, kvinna, Syrien

XXXXXXXX, K, L, 2011-xx-xx, kvinna, Syrien

Rekommendation: Formulera klara och entydiga beslut. Undvik onödigt svårförståeliga uttryck. Undvik irrelevant information.

Villkor och viktig information nära själva beslutet

De beslut som ingår i analysen innehåller sällan några villkor, men när de gör det står alltid villkoret i anslutning till beslutet. I ett exempel är villkoret en del av punktlistan och i ett annat låter skribenten villkoret bryta av mitt i punktlistan (jag har fetmarkerat vill-

koren). En bättre lösning hade varit att placera villkoret omedelbart efter punktlistan.

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- avslå din ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd
- inte bevilja dig flyktingstatusförklaring, alternativ skyddsstatusförklaring eller övrig skyddsstatusförklaring
- avslå din ansökan om resedokument
- utvisa dig, med stöd av 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716)
- utvisningen ska verkställas genom att du reser till Irak, om du inte visar att något annat land kan ta emot dig
- **om ett utvisnings- eller avvisningsbeslut ska verkställas genom svenska myndigheters försorg (Migrationsverket eller polismyndigheten) ska de se till att du blir mottagen av någon anhörig alternativt av ett offentligt eller frivilligt socialt organ, till exempel ett barnhem. [sic!]**
- bevilja det offentliga biträdet Y B tjugofemtusenfemhundra trettio två (25 532) kronor i ersättning, varav 5106 kronor är moms.

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- avslå I T:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd
- inte bevilja flyktingstatusförklaring, alternativ skyddsstatusförklaring eller övrig skyddsstatusförklaring
- upphäva beslut om inhibition
- avvisningsbeslutet från den 3 april 2012 ska verkställas även om det inte har vunnit laga kraft
- förbjuda I T att återvända till Sverige utan tillstånd av Migrationsverket under en tid av två år från detta beslut, med stöd av 8 kap. 19 § utlänningslagen
- kvarhålla I T i förvar, med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 och tredje stycket utlänningslagen.

Ny prövning om förvar ska ske senast två månader efter den dag då förvarsbeslutet verkställdes. **Om förvarstiden har förlängts ska ny prövning ske senast två månader från dagen för det senaste beslutet. Om förvarsfrågan inte prövas på nytt inom denna tid, upphör beslutet om förvar att gälla.**

- bevilja det offentliga biträdet P S 23 303 kronor i ersättning varav 4 460,63 är moms.

I en del beslut kommer information om uppehållstillståndskort direkt efter beslutet. I andra kommer informationen sist precis före informationen om hur man överklagar beslutet.

Fylliga men svårbegripliga motiveringar

En majoritet av besluten presenterar motiveringen under en egen rubrik (48 stycken), vanligtvis *Skälen för beslutet* eller (i ett fall) *Skälen för besluten*. Alla motiveringar är vävda, det vill säga väver samman ärendet med laghänvisningar och motiveringar sakfråga för sakfråga, vilket får till följd att det är svårt att hitta de egentliga skälen. Motiveringarna präglas av en noggrannhet i utredningen, men kommunicerar inte innehållet så att läsaren förstår. Kortfattade och kryptiska motiveringar är vanliga och ger inte läsaren svar på frågan: Varför blev beslutet som det blev?

Svårt att hitta de egentliga skälen

Svårigheten att hitta de egentliga skälen beror på att de är sammanvävda med beskrivningar av ärendet och laghänvisningar (som oftast är väldigt långa). Dessutom är det många punkter som ska gås igenom, t.ex. offentligt biträde, bedömning av skyddsskäl, synnerligen ömmande omständigheter, avvisning eller identitet och hemvist, flyktingsstatus, alternativt skyddsbehov eller övrigt skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter och utvisning.

Inom varje punkt går beslutsfattaren igenom relevanta delar av ärendet och tillämplig lagstiftning innan bedömningen kommer. Detta innebär dels att det blir många onödiga upprepningar av ärendet, dels att det dröjer länge innan den egentliga bedömningen kommer och dels att den egentliga bedömningen är svår att hitta i texten. Man uppfattar texten som rörig.

Fördelarna med vävda skäl är att man får allt i ett sammanhang (ärendet, lagstiftningen och bedömningen), men nackdelarna överväger särskilt när det är många grunder som ska gås igenom och när man gör långa referat av lagstiftning.

Två beslut saknar rubrik för skälavsnittet helt och hållet, vilket naturligtvis försvårar för den som snabbt vill hitta det. Ett av dem hänvisar till moderns beslut i ett ärende där samma familj ansökt om uppehållstillstånd.

Förklarar utgångspunkten och vad som lett fram till bedömningen

Det finns många exempel där skribenten månar om att förklara varför beslutet blev som det blev. En del beslut förklarar utgångspunkterna för bedömningen så att läsaren lättare följer med i resonemanget.

I det här fallet vill skribenten förklara varför det är avgörande att fastställa identiteten i anhöriginvandring:

Det är oftast inte möjligt att ens bedöma de grundläggande skälen för en ansökan utan att veta vem den sökande är. Ett visumbevis har till exempel inget värde om det inte går att fastställa vem som har gift sig med vem. Det är inte heller möjligt att kontrollera om det finns diskvalificerande omständigheter enligt 5 kap. 17 – 17 b §§ utlänningslagen, som t.ex. vandelsanmärkningar, om utlänningens identitet är okänd.

Ibland är skribenten mycket tydlig med varför man har bedömt en sökande som trovärdig, genom att förklara vad som lett fram till bedömningen. Här är en tydlig motivering:

Migrationsverket bedömer att din asylberättelse är sammanhängande och att den inte heller präglas av motstridiga uppgifter. Din berättelse strider inte heller mot vad som är allmänt känt om förhållandena i Irak. Din berättelse om vad som har hänt dig i Irak ska därför läggas till grund för Migrationsverkets bedömning.

I det här beslutet ger skribenten många exempel på varför de sökande inte får flyktingstatusförklaring:

Migrationsverket konstaterar inledningsvis att de tillfällen A frihetsberövats och utsatts för tortyr har varit på grund av hans bröders politiska engagemang. Såvitt framkommer av utredningen har säkerhetstjänsten i första hand varit intresserad av att få information om hans bröder och inte straffa A för hans politiska åsikter. Migrationsverket noterar också att A inte varit medlem i något parti, inte skrivit någon tidningsartikel eller deltagit i någon demonstration. Migrationsverket bedömer att de skäl som anförts av H och H inte är sådana att de kan anses utgöra risk för förföljelse i utlänningslagens mening. Därmed har de inte gjort sannolikt att de vid ett återvändande till hemlandet riskerar att utsättas för sådan förföljelse som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen. De kan därför inte heller beviljas flyktingstatusförklaring. Då de inte beviljats flyktingstatusförklaring saknas förutsättningar att bevilja deras ansökan om resedokument.

Kryptiska motiveringar

Andra beslut motiverar inte alls ställningstagandet. Många kryptiska motiveringar handlar om att den sökande inte har styrkt sin identitet, men det framgår inte varför handlingarna inte duger:

Migrationsverket bedömer att de inlämnade handlingarna är av enkel beskaffenhet. Med hänsyn till handlingarnas utförande och beskaffenhet finner verket att det inte är sådana handlingar som typiskt sett kan styrka eller göra sökandenas identitet sannolik. Verket konstaterar att sökandena inte har inkommit med några handlingar som kan styrka eller göra deras födelseuppgifter sannolika.

Att det är möjligt att förklara detta visar det här exemplet, där skribenten ger exempel på vad som lett fram till bedömningen:

Migrationsverket konstaterar att du har lämnat in ett irakiskt identitetskort vilket enligt Migrationsverkets bedömning framstår som oäkta, bland annat på grundval av att det finns en felstavning i vapnet och att papperskvaliteten avviker från vad som är brukligt i denna typ av handling.

Barnperspektivet – en påklistrad etikett?

När den sökande är under 18 år ska beslutet präglas av ett så kallat barnperspektiv, vilket innebär att handläggaren ska ta särskild hänsyn till barnets ålder under hela utredningen. Ett vanligt problem i besluten är att barnperspektivet inte syns någonstans i utredningen, utan bara dyker upp som en löst påklistrad etikett om att beslutet ska utgå från det.

Om barnperspektivet ska präglade beslut om unga måste det tillämpas praktiskt i bedömningen. Det är möjligt att det gör det i utredningen, men det framgår inte av texten. Ofta innehåller besluten bara en kort text som informerar om att man ska tillämpa ett barnperspektiv – inte hur det faktiskt används i praktiken. Här är ett vanligt exempel. Ingen annanstans i beslutet står något om barnperspektivet:

Eftersom du är under 18 år ska ett barnperspektiv präglade bedömningen av ditt ärende. Av 1 kap. 10 § utlänningslagen framgår att Migrationsverket i ärenden som rör barn särskilt ska beakta vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt vad barnets bästa i övrigt kräver. Barnperspektivet ska genomsyra prövningen av samtliga skäl som kommer fram i ärendet.

Migrationsverket ska inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn. Det framgår av förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. För att beakta barnets bästa i beslutet har en barnkonsekvensanalys därför gjorts vid bedömningen av återopade skäl för uppehållstillståndet.

I det här beslutet skriver handläggaren att man tagit hänsyn till barnet i bedömningen, men det framgår inte hur:

Vid en samlad bedömning, där hänsyn tas till barnens bästa och situationen i Serbien, finner Migrationsverket att några omständigheter som är att anse som synnerligen ömmande inte har framkommit.

I två beslut redovisar skribenten vad man har tagit upp i en så kallad barnkonsekvensanalys, där man analyserar vilka konsekvenser beslutet får för barnet. I båda fallen har man beslutat om att avvisa barnet. Tyvärr bemöter man inte barnets synpunkter och argument. I det första exemplet berättar barnet att pappan är död och mamman försvunnen. Ändå kommer beslutsfattaren fram till att barnet ska återförenas med föräldrarna, utan att bemöta vad barnet har berättat.

Barnkonsekvensanalys

Inför detta beslut har ett underlag för barnkonsekvensanalys upprättats. Av underlaget framgår i huvudsak följande.

Då du bedöms vara underårig skall du i första hand återförenas med dina föräldrar. Du har uppgett att din far är död och att du inte har någon kontakt med din familj i Somalia. Mot bakgrund av vad som redogjorts för enligt ovan samt att du bedöms vara skyddsbehövande gentemot din hemort finner Migrationsverket vid en samlad bedömning att detta beslut inte strider mot ditt bästa.

På samma sätt hanterar följande exempel barnets berättelse, dvs. utan att i praktiken ta hänsyn till den:

Barnkonsekvensanalys

Inför detta beslut har ett underlag för barnkonsekvensanalys upprättats. Av underlaget framgår i huvudsak följande.

Då H bedöms vara underårig ska han i första hand återförenas med sina föräldrar. Det framkommer i utredningen att H:s far är försvunnen och hans äldre bror är dödad. H vet inte om hans mor och syskon finns kvar på hemorten. Det finns inte heller några anhöriga som kan ta emot honom i Afghanistan. Enligt Migrationsverkets mening råder det inre väpnad konflikt i provinsen Ghazni. H upplever att det inte finns någon framtid för honom i Afghanistan. Han vill gärna stanna i Sverige och studera här.

Migrationsverket finner vid en samlad bedömning att detta beslut inte strider mot H:s bästa.

Men det finns undantag. Här är ett exempel där barnperspektivet framgår i texten, dvs. som en del av bedömningen:

H får utifrån sin ålder anses ha lämnat rimliga och sammanhängande uppgifter. Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta hans anförda identitet och vad som framkommit av utredningen i ärendet kan inte heller anses strida mot vad som är allmänt känt om förhållandena i Afghanistan. Det har inte heller framkommit skäl att ifrågasätta H:s allmänna trovärdighet.

Faktafel i bedömningen

Ibland innehåller bedömningen felaktiga uppgifter som saknar grund i beskrivningen av ärendet. I det här exemplet blir det fel trots att skribenten resonerar logiskt och metodiskt från fakta via analys fram till bedömningen. Det framgår tydligt i beskrivningen att sökanden har lämnat in ett pass, men i bedömningen skriver handläggaren att den sökande saknar pass. Kanske är det fråga om ett uteblivet ord (*du saknar godtagbart pass*), men det framstår ändå som ett direkt fel.

Mot denna bakgrund har identitetshandlingar och andra dokument som avser somaliska medborgare generellt lågt bevisvärde i fråga om en persons identitet. Den passhandling som du lämnat in för att styrka din identitet har således inte sådant bevisvärde att den kan anses styrka din identitet. Du måste därför styrka din identitet på annat sätt.

Dina egna uppgifter och de handlingar som getts in i ditt ärende räcker inte för att styrka din identitet. Ytterligare bevisning om din identitet krävs därför. Eftersom någon sådan inte finns anser Migrationsverket att du inte styrkt din identitet. Du kan därför inte beviljas uppehållstillstånd.

Eftersom din ansökan om uppehållstillstånd ska avslås redan på grund av att du saknar pass och inte har styrkt din identitet saknas skäl att närmare utreda och bedöma din anknytning till Sverige genom din relation till A. Ansökan om uppehållstillstånd avslås.

Svepande hänvisningar i stället för analys

I många motiveringar saknas en analys som förklarar vad det är som har lett fram till bedömningen. I det här beslutet hänvisar skribenten både bakåt och framåt i texten, men läsaren får ingen förklaring till varför familjen inte får ett offentligt biträde:

Mot bakgrund av vad familjen anfört till stöd för sin ansökan samt tillgänglig rapportering om situationen i Bosnien och Hercegovina, vilken redovisas nedan, finner Migrationsverket att det måste anses att behov av offentligt biträde saknas.

Inte heller den här skribenten förklarar varför man bedömer att identiteten inte är styrkt och sannolik men att hemvisten är det:

Av din asylberättelse och av vad som i övrigt framkommit i ärendet finner Migrationsverket att du inte styrkt din identitet eller gjort den sannolik. Du har däremot gjort din hemvist i Ghazni sannolik, därför ska dina asylskäl prövas mot de aktuella förhållandena i provinsen Ghazni i Afghanistan.

Här hänvisar skribenten till moderns ärende, utan att ge någon förklaring till bedömningen. Om det är så att barnet inte har några egna skäl för sin ansökan utan enbart hänvisar till sin mammas skäl, borde detta framgå i klartext:

Din mor har denna dag fått avslag på sin ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Skäl saknas därmed att bevilja dig uppehållstillstånd. Ansökan avslås därför.

För ytterligare beslutsmotivering se ärende xx-xxxxxx.

Här hänvisar man tillbaka i texten genom att använda uttrycket förföljelsegrunderna. Även om läsaren kan bläddra tillbaka i beslutet är det inte säkert att man förstår uttrycket.

Frågan gäller då huruvida du hyser välgrundad fruktan för att vid ett återvändande till Somalia utsättas för förföljelse på grund av någon av de ovan nämnda förföljelsegrunderna.

Vanligt är att skribenten hänvisar till lagtext utan att förklara vad i lagtexten som avses. Uttryck som *i den mening som avses* kräver att man både har läst lagtexten och förstår att tolka den (jag har fetmarkerat hänvisningen i exemplet):

Med hänsyn tagen till ovanstående finner Migrationsverket att du, med lämnad berättelse, inte kan anses ha gjort sannolikt att du känner välgrundad fruktan för att vid ett återvändande till Somalia utsättas för förföljelse i **den mening som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen**. Du är därför inte att anse som flykting och det saknas således förutsättningar för att bevilja dig flyktingstatusförklaring.

Tankehopp gör det svårt att följa med i resonemanget

Vanligt är att skribenten inte redogör för alla led i analysen. Det blir då mycket svårt för en läsare utan förkunskaper om lagar och Migrationsverkets beslutsprocesser att förstå vad som ledde fram till bedömningen.

När skribenten utgår från en källa för att få belägg för ett ställningstagande gäller det att källan förklarar utgångspunkterna tillräckligt tydligt. Det gäller också att skribenten utnyttjar källan och binder ihop uppgifterna där med sitt eget resonemang. I det här exemplet uppstår ett tanke hopp där läsaren blir utan förklaring till varför källan inte kan användas som grund för ställningstagandet.

Vad gäller säkerhetsläget i Afghanistan har rättschefen vid Migrationsverket den 2 februari 2010 gjort ett rättsligt ställningstagande angående fråga [sic!] om inre väpnad konflikt, andra svåra motsättningar, myndighetsskydd och intern flykt i Afghanistan (LIFOS 22162). Av detta dokument framgår bland annat att det råder inre väpnad konflikt i /.../.

Trots ovan redovisad bedömning av säkerhetsläget i Afghanistan bedömer Migrationsverket att situationen i landet inte är sådan att det finns grund för att generellt bevilja sökande från detta land uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. En individuell prövning av de uppgivna omständigheterna måste således göras.

Fokus på utredningsprocessen i stället för bedömningen

I några beslut lägger handläggaren starkt fokus på själva utredningsprocessen i stället för att redogöra för vad som lett fram till bedömningen för den sökande. Detta gör texten onödigt lång och abstrakt – den sökande är ju bara intresserad av bedömningen i sitt eget fall.

Bemöter inte sökandens skäl

I flera beslut bemöter inte skribenten de sökandes egna skäl till varför de söker uppehållstillstånd i Sverige. I det här ärendet anger de sökande att de är trakasserade för att de är romer. Skribenten ger en rad skäl till att de inte kan få skydd och hänvisar till en rad källor om situationen i landet – men nämner ingenting om just romernas situation.

Bedömning av anförda skyddsskäl

Familjen H har uppgett att de blivit trakasserade i Bosnien och Hercegovina på grund av att de är romer. Personer har trakasserat A verbalt nästan dagligen sedan 1998 när han letade efter metallföremål eller andra saker vid sopcontainrar. I övrigt har A och D även känt sig utsatta på arbetsmarknaden på grund av sin etniska bakgrund. A har vänt sig till polisen i Mostar en gång för cirka tre eller fyra år sedan. Eftersom han inte kunde identifiera familjen som trakasserade honom var polisen dock handfallen. Vid ett återvändande till Bosnien och Hercegovina har familjen inte någonstans att bo.

Enligt UD:s rapport "Mänskliga rättigheter i Bosnien och Hercegovina" Lifos nr 25629 avsnitt 1 så har situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Bosnien och Hercegovina avsevärt förbättrats sedan 1995 och de mänskliga rättigheterna bevakas även av en ombudsmannainstitution. Av samma rapport följer att den stora majoriteten av rättegångarna genomförs på ett professionellt sätt och att det inte finns några rapporter om skillnader i mäns och kvinnors tillgång till rättsväsendet (avsnitt 6). Vidare framgår av samma rapport att hälsovården i landet är baserad på lagar och bestämmelser som präglas av inklusivitet och jämlikhet. Lokala skillnader vad gäller kvalitén på vården kan dock förekomma (avsnitt 11).

Av rapporten "2010 Country Reports on Human Rights Practices – Bosnien and Herzegovina", 1.d, Lifos 25082, framgår att en EU stödd styrka stödjer landet i dess arbete för att upprätthålla en säker och trygg miljö för invånarna. Korruption förekommer fortfarande inom säkerhetstjänsten men det finns organ dit man kan vända sig med klagomål vilket kan leda till disciplinära åtgärder. Lagen förbjuder vidare diskriminering på grund av ras, kön, funktionshinder, språk eller annan social status (avsnitt 6).

Den allmänna situationen i Bosnien och Hercegovina är inte heller sådan att uppehållstillstånd kan beviljas enbart på denna grund.

Migrationsverket finner att de trakasserier som A uppgett ha utsatts för är kriminella handlingar från olika för honom okända enskilda personer vilket inte har sanktionerats av myndigheterna i Bosnien och Hercegovina. Sådana handlingar är en sak för de rättsvårdande myn-

digheterna i Bosnien och Hercegovina att hantera. A har vänt sig till polisen en gång för tre eller fyra år sedan och han har själv uppgett att polisen då har haft vilja att hjälpa honom om han kunde identifiera personerna. A har trots att han ska ha blivit utsatt för trakasserier sedan 1998 vänt sig endast en gång till polisen. Han har aldrig vänt sig till någon annan rättsvårdande myndighet för att anmäla de upplevda trakasserierna. Därför anser verket att familjen inte har uttömt möjligheten att få skydd från myndigheterna i hemlandet.

Mot bakgrund av rapporteringen ovan, samt av vad som framkommit i ärendet, finner Migrationsverket att myndigheterna i Bosnien och Hercegovina har såväl vilja som förmåga att erbjuda skydd om familjemedlemmarna vid ett återvändande skulle utsättas för fortsatta kriminella handlingar.

Migrationsverket bedömer sammantaget att familjen H inte visat att de inte skulle omfattas av det tillgängliga myndighetsskydd som finns att tillgå i Bosnien och Hercegovina. Familjen är således inte att betrakta som flyktingar, alternativa skyddsbehövande eller övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 1, 2 och 2 a §§. Vid denna utgång beviljas de inte heller flyktingstatusförklaring, alternativ skyddsstatusförklaring eller övrig skyddsstatusförklaring.

Av förarbetena till en av de senaste ändringarna av utlänningslagen (prop. 2005/06:6 s. 28) framgår att det inre flyktalternativet, det vill säga att den enskilde kan få skydd på en annan plats i hemlandet, är en internationellt vedertagen princip. För att inre flykt ska bli aktuell som alternativ till flyktingskap måste den enskilde ha tillgång till ett effektivt skydd mot förföljelse i hemlandet. Därutöver ska det finnas en realistisk möjlighet till försörjning och förutsättningar för att leva på ett sätt som inte innebär onödigt lidande eller umbäranden. Hänvisningar till ett inre flyktalternativ måste göras med försiktighet och med beaktande av den enskildes personliga förhållanden och de allmänna förhållandena i hemlandet.

Svårtolkade garderingar

Ibland kan skribentens behov av att gardera sig bidra till att läsaren får svårt att tolka texten. Uttrycken *som det får förstås* eller *vad Migrationsverket kan förstå* ställer till problem. De ger onekligen intrycket att skribenten är mycket osäker på om man har tolkat faktauppgifterna rätt – frågan är då om det är möjligt att basera en bedömning på ett så osäkert underlag (jag har fetmarkerat uttrycken):

Som det får förstås har du aldrig uttryckligen sagt till Al Shabaab att du inte vill ansluta dig till dem.

Familjen har även vänt sig till polisen som vilka, **vad Migrationsverket kan förstå**, samtliga gånger upptagit anmälan i ärendena.

Ibland använder skribenten verbet *anses* i bedömningarna. Det ger samma osäkra intryck och verkar ofta alldeles onödigt. Tydligare blir det om man enbart använder huvud verbet. Här är några exempel (jag har fetmarkerat den vaga frasen):

Migrationsverket konstaterar att du inte inkommit med några identitetshandlingar och du **kan därför inte anses ha** [har inte] styrkt din identitet.

Migrationsverket finner därmed att detta brev inte **kan anses göra** [gör] x asylskäl sannolika.

Inte heller **kan det anses att du har varit** [har du varit] i Sverige under så lång tid att du **kan anses ha** [har] fått särskild anpassning till landet.

Ibland räcker inte tydlighet heller

Trots tydlig motivering med exempel och hänvisningar kan det vara svårt att förstå ett beslut. I det här ärendet har en romsk familj utsatts för hot och våld för att förmås lämna sitt hus, och gjort 30 polisanmälningar utan att något förbättrat situationen. Migrationsverket hänvisar till landrapporter som visar att landet har ett väl fungerande polisväsende.

S och D berättade under den muntliga utredningen att de utsatts för trakasserier, hot och misshandel av maffian som agerat på uppdrag av en inflytelserik granne, L S. Orsaken till detta uppges vara deras romska etnicitet. Problemen började för ungefär två år sedan då L S flyttade till samma gata som familjen och stämde dem. Han hävdade att de inte hade rätt till sitt hus eftersom de är romer. Domstolen konstaterade dock att familjen D var de rätta ägarna till huset eftersom de hade alla köpehandlingarna. L S valde då att låta maffian hota och trakassera familjen ungefär en gång i veckan för att få dem att lämna sitt hus. Vid ett tillfälle, 16 januari 2009, misshandlades S och D av åtta personer. Även S:s mamma misshandlades av maffian vid ett tillfälle. I slutet på september 2011 lämnade familjen landet. Vid ett återvändande uppger S att familjen riskerar att dödas.

Ungefär 30 gånger har familjen kontaktat polisen, som har utrett händelserna. Ingen dokumentation på polisanmälningarna har inkommit till Migrationsverket.

Familjen har lämnat in en stämningsansökan angående äganderätten till deras hus, ett svar på stämningsansökan och en handling som uppges visa att S vistats på sjukhus efter att han blivit misshandlad. Migrationsverket ifrågasätter inte att familjen har blivit stämd eller att S misshandlats.

Migrationsverket hänvisar sedan till rapporter från UD och OSSE samt domar från Migrationsöverdomstolen, för att fortsätta med den egentliga motiveringen:

Mot bakgrund av den landrapportering som föreligger finner Migrationsverket att en person från Bosnien och Hercegovina som anser sig riskera övergrepp från enskilda personer, har möjlighet att vända sig till de inhemska myndigheterna för rättelse.

Familjen har själv uppgett att polisen har agerat när de har kontaktat dem. I de fall familjen D i framtiden skulle vara i behov av skydd kan de vända sig till myndigheterna i Bosnien och Hercegovina för hjälp.

Familjen kan därmed inte anses vara i behov av skydd här i egenskap av flyktingar, alternativt eller övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a §§ utlänningslagen. Vid denna utgång beviljas inte heller flyktingstatusförklaring, alternativ eller övrig skyddsstatusförklaring.

Rekommendation: Se till att de egentliga skälen pedagogiskt svarar på frågan Varför? Att vara pedagogisk innebär att du måste bedöma fakta, värdera bevis, bemöta invändningar, utgå från relevanta bestämmelser, ange grunder samt pröva och problematisera argument för och emot. Inte minst måste du måna om att förklara så läsarna verkligen förstår.

Ärendet upprepas många gånger

En följd av de vävda skälen är att beskrivningen av ärendet blir rörig med många upprepningar. När ny information från ärendet dyker upp under rubriken *Skälen för beslutet* är det svårt att veta om det är vad den sökande själv har uppgett eller Migrationsverkets bedömning av detta. Det är också svårt att få en bild av situationen,

så att man kan följa sitt ärende och eventuellt upptäcka fel i ärendehanteringen.

I det här beslutet har jag noterat alla de tillfällen då skribenten skriver om de banderoller som den sökande sytt upp för demonstrationer i Syrien:

Ärende om uppehållstillstånd m.m.

/.../ Som skäl för ansökan har I K i huvudsak uppgett följande. Han arbetade som skräddare där han via beställningar sydde upp banderoller inför demonstrationer och martyrbegravningar i Syrien. /.../

I K:s redogörelse

/.../ I K har via sitt yrke som skräddare [*sic!*] sytt upp banderoller som sedan använts inför demonstrationer i Syrien för att visa sitt missnöje med regimen. /.../

Migrationsverkets bedömning

/.../ I K har uppgett att han började sy upp banderoller på beställning under maj år 2011 ...

/.../

Migrationsverket ifrågasätter inte att I K sytt upp banderoller eller deltagit i demonstrationer.

Ibland blir det ordagranna upprepningar:

Ansökan m.m.

/.../ Sökandena har lämnat in en tazkira och en kopia av en tazkira.

/.../

Skälen för beslutet

Identitet

/.../ Sökandena har lämnat in en tazkira och en kopia av en tazkira till stöd för sin identitet. /.../

Ny information om ärendet i skälavsnittet

Här är ett exempel där ny information dyker upp långt in i texten. Först på sidan sex i beslutsmotiveringen framgår att de sökande (mor och dotter) flytt från hemlandet tillsammans med hela familjen som består av flera barn. Fram tills dess har det bara framgått att modern har ett barn och att ärendet gäller de två.

Till slut reste H, hennes make och barnen till Iran [Min anmärkning: Det har hittills bara varit fråga om ett barn.] där de bosatte sig i ett år innan de hittade en smugglare som hjälpte dem att resa vidare till Europa. Sökandena och övriga familjemedlemmar har under resan till Sverige skiljts åt i Turkiet av smugglaren under resan till Sverige.

När nya delar av ärendet redovisas i motiveringen, finns en risk att läsaren kan uppfatta att beskrivningen av ärendet färgats av handläggarens bedömning redan tidigt under utredningsprocessen. Läsaren kan uppfatta det som om skribenten bestämt sig för en uppfattning på förhand, när texten inte tydligt skiljer på fakta, analys och bedömning.

Irrelevant information

Ibland förekommer det att informationen inte alls är relevant för frågan. Här är ett exempel där skribenten räknar upp en rad omständigheter som kan innebära att den sökande kan ha rätt till skydd. Bland de många situationerna finns miljökatastrofer. Situationen kan måhända vara en av de grunder som räknas upp i lagstiftningen, men är inte relevant för just det här fallet:

Som Migrationsverket ovan konstaterat prövas ditt ärende mot hela Afghanistan. Det råder inte inre eller yttre väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar i hela landet. Afghanistan är inte drabbat av en miljökatastrof. Du har heller inte gjort sannolikt att du riskerar utsättas för övergrepp eller sådan behandling som avses i 4 kap. 2§ och 4 kap. 2a§ [*sic!*] utlänningslagen om du återvänder till ditt hemland.

Rekommendation: Undvik onödiga upprepningar av ärendet. Renodla beskrivningen så att all relevant information om ärendet finns i ärendebeskrivningen och inte i skälavsnittet. Undvik att ta med information som inte har relevans för frågan.

Tydliga anvisningar om hur man överklagar

Mottagaren får tydliga anvisningar om beslutet kan överklagas eller inte:

Överklagande

Du kan överklaga detta beslut hos Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen. Ditt överklagande ska vara skriftligt och måste ha kommit in till Migrationsverket inom tre veckor från den dag då du fick del av beslutet.

Så här gör du

- Skriv vilket beslut du överklagar och hur du vill ha det ändrat.
- Skriv ditt namn, personnummer, postadress och telefonnummer.
- Underteckna brevet med ditt namn. Om du har ett ombud som hjälper dig att överklaga kan ombudet underteckna brevet. Ombudet ska i så fall skicka med en fullmakt.
- Skicka överklagandet till Migrationsverket, Asylprövningsenheten 1 i Göteborg, 428 80 Källered.

Migrationsverket överlämnar överklagandet till Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen om verket inte ändrar beslutet så som du vill.

Få förklaringar till utelämnad information

Inget beslut innehåller någon förklaring till att det saknas dokumentation. Men i ett beslut finns en kommentar till varför all dokumentation inte har tagits med.

Läsaren får visserligen inte någon förklaring till varför allt som den sökande berättat inte är relevant för bedömningen, men skribenten kommenterar ändå att den inte är relevant för frågan:

Biträdet har i inlagan hemställt att Migrationsverket låter översätta de kopior av handlingar som A lämnat in till verket gällande pojkvännens far och hans systers sjukdomshistoria. Migrationsverket ifrågasätter inte att släktingarna i hemlandet lider av sådant hälsotillstånd som görs gällande. Dock medför inte släktingarnas hälsotillstånd att A har ett skyddsbehov gentemot hemlandet. Mot bakgrund härav finner Migrationsverket ingen anledning att översätta de kopior som lämnats in i ärendet.

Rekommendation: Utnyttja möjligheten att upplysa läsaren om varför information som kommit fram under utredningen inte tas med i beslutet.

Punktlistor kan utnyttjas mer

Med bilder kan man lyfta fram viktig information, eftersom de väcker läsarens uppmärksamhet och man läser av dem snabbare. Vanliga bilder i långa texter är punktlistor.

I alla beslut förekommer punktlistor i beslutsmeningen och i laghänvisningar, men inte i övriga avsnitt. Punktlistor kan gärna utnyttjas mer i besluten.

Rekommendation: Utnyttja punktlistor i större utsträckning – inte bara i själva beslutet utan även i motiveringen och beskrivningen av ärendet.

Struktur

För läsarna är det viktigt att snabbt få svar på de frågor de ställer. De flesta som läser ett beslut vill först och främst veta: Hur gick det? Då underlättar det om beslutet kommer så tidigt i texten som möjligt. Nästa fråga som läsarna ställer är: Varför gick det så? Därför bör även motiveringen komma tidigt i texten.

I de undersökta besluten kommer själva beslutet först i texten. Däremot dröjer det innan motiveringen kommer. Det skulle underlätta om läsarna först fick läsa Migrationsverkets slutsats och bedömning och sedan ta del av de fakta som skribenten har baserat bedömningen på.

Det finns många informativa rubriker i besluten. Styckena är korta, logiska och tydligt markerade och innehåller bindeord som ökar flytet i texten. Men otydliga hänvisningar är ett problem i de flesta beslut.

Läsarna behöver hjälp att hitta det viktiga

Läsare behöver hjälp med att sortera innehållet: det ska presenteras i en logisk följd, vara möjligt att överblicka och hänga ihop i en helhet. En tydlig och logisk struktur hjälper läsaren att hitta i texten och gör det möjligt att följa med i textens resonemang. Det svåra är att utgå från läsarens behov av sammanhang – inte skribentens behov.

De flesta läsare vill gå från helheten till delarna. Det är lättare att förstå ett resonemang om man först förstår vad det går ut på i stort, för att sedan kunna fördjupa sig i detaljerna.

Bedömningen kommer sent

Alla beslut inleds med det viktigaste för läsaren, nämligen själva beslutet. Däremot dröjer det i regel länge innan den egentliga motiveringen kommer, dvs. Migrationsverkets egen bedömning. I långa beslut dröjer läsningen extra länge.

Eftersom besluten är vävda kommer både beskrivningen av ärendet, laghänvisningarna och den egentliga motiveringen under rubriken *Skälen för beslutet*. Det innebär att det är mycket svårt att hitta den egentliga motiveringen.

Alltför sällan utnyttjar skribenten möjligheten att lyfta fram det viktigaste först. Den vanligaste strukturmodellen i avsnitten om ärendet och motiveringen är en kombination av tematisk struktur (ett ämne i taget) och kronologisk struktur (tidsföljd). Få skribenter utnyttjar den enfatiska strukturen (dvs. att börja med det viktigaste, till exempel slutsatsen eller bedömningen).

Kronologisk struktur i beskrivningen av ärendet

Kronologisk struktur passar ofta i beskrivningen av ärendet, vilket är klargörande när skribenten redogör för ett händelseförlopp. Händelseförlopp blir enklast att följa med i om det presenteras i tidsföljd. Ett exempel:

De hotades i bostaden vid tre tillfällen under hösten 2011. Innan hoten framfördes hade makarnas son blivit ombedd att samarbeta med kriminella personer genom att sälja knark vilket han vägrade. Okända maskerade personer kom till bostaden och skrek jävla zigenare och att de skulle döda hela familjen. En vecka efter det senaste hotet försvann dottern A. D har polisanmält såväl hoten som försvinnandet. När han vänt sig till polisen för att höra hur det går med utredningarna har de svarat att de inte kunde ge besked. Cirka femton till tjugo dagar innan familjen kom till Sverige söktes han upp av två polismän som uppgav att han kommer att förlora sina medborgerliga rättigheter om han söker asyl i något annat land. Både S och A var duktiga i skolan. I samband med att de slutade grundskolan blev de uppmärksammade i TV och tidningar. Båda två hade så bra betyg att de kunde välja utbildning. Hösten 2011 påbörjade de utbildning till trafikpolis.

Däremot passar den kronologiska strukturen mindre bra i andra avsnitt. Om skribenten använder en kronologisk struktur i bedömningsavsnittet, kan läsaren få läsa länge innan det viktigaste kommer – även om det finns en tydlig rubrik.

Logisk struktur i bedömningsavsnittet

En logisk struktur underlättar för läsaren att följa med i skribentens resonemang. Här redogör skribenten för fakta, gör en bedömning och drar en slutsats:

Du har till stöd för din asylberättelse lämnat in två polisanmälningar samt ett antal fotografier föreställande bland annat dig själv, din mor och din mors skola.

Migrationsverket konstaterar att de inlämnade polisanmälningarna är handskrivna dokument av mycket enkel utformning. De har därför ett mycket lågt bevisvärde.

Oaktat handlingarnas beskaffenhet konstaterar Migrationsverket att handlingarna endast visar att polisanmälningar är gjorda, men att det inte framgår hur myndigheterna har agerat i frågan.

Angående de fotografier som är inlämnade i ärendet finner Migrationsverket inte anledning att ifrågasätta huruvida din mor bedriver en privatskola i Bagdad eller att hon har kontakt med bland annat parlamentsledamöter. Någon ytterligare slutsats kan dock inte dras av handlingarna.

Migrationsverket bedömer att du genom den inlämnade bevisningen inte har gjort sannolikt att det finns en hotbild mot dig och din familj och du har inte heller gjort sannolikt att du och din familj inte kan få del av myndighetsskyddet i Irak.

Nackdelen med den logiska strukturen är att den viktiga slutsatsen kommer sist. Det innebär att det kan dröja länge och att läsaren måste lägga många detaljer på minnet innan hon kommer dit.

Emfatisk struktur borde användas oftare

Det går precis lika bra att upprätthålla logiken i resonemanget genom en emfatisk struktur. Genom att inleda motiveringen med det viktigaste ger man läsaren möjlighet att snabbt förstå slutsatsen, och lätt sätta sig in i vad som lett fram till den. Den emfatiska strukturen förekommer aldrig i besluten i undersökningen. För att visa att det är fullt möjligt att utnyttja den ger jag här ett fiktivt exempel med ett omskrivet beslut:

Alternativt skyddsbehov

Migrationsverket bedömer att du inte är alternativt skyddsbehövande. Eftersom du inte uppfyller de krav som ställs för att en utlänning ska anses vara alternativt skyddsbehövande, kan du inte heller få alternativt skyddsstatusförklaring.

Du har berättat att det i ditt hemland pågår inre konflikter och att du ibland inte kan lämna ditt hem, eftersom du riskerar att hamna i närheten av olika stridigheter. Av information om situationen i X-land som Migrationsverket har tillgång till (se Lifos nr x:x) framgår att det finns ett antal olika politiska grupperingar i landet. Det förekommer till och från att dessa grupper använder våld mot varandra och det poli-

tiska läget är relativt oroligt. Det har inträffat att civilpersoner drabbats av dessa oroligheter.

Migrationsverket bedömer därför att du har visst fog för din oro att skadas på grund av våld i samband med inre konflikter i X-land. Men för att du ska få uppehållstillstånd på grund av dessa konflikter krävs att det finns en allvarlig och personlig risk att du kommer att skadas. Det ska alltså i princip finnas ett specifikt hot riktat mot dig. I vissa fall kan det våld som förekommer vara så allvarligt att en person kan riskera att skadas bara genom sin närvaro i landet.

Du har inte påstått att det finns något särskilt hot riktat mot just dig. Även om det till och från förekommer strider mellan politiska grupper i landet bedömer Migrationsverket att situationen inte är så allvarlig att det är fråga om ett urskillningslöst våld som riskerar att drabba civilpersoner i hög utsträckning.

Tematisk struktur lyfter fram de olika sakfrågorna

När skribenten använder en tematisk struktur i motiveringen, dvs. tar upp sakfråga för sakfråga, kommer bedömningarna snabbare i texten. Då blir det lättare för läsaren att ta till sig resonemangen och slutsatserna.

Alla beslut strukturerar innehållet tematiskt när flera delbeslut behandlas, i princip alltid under egna rubriker. Om sakfrågorna är många struktureras texten sakfråga för sakfråga (t.ex. identitet och hemvist, landinformation, flyktingstatus, alternativt skyddsbehövande, övrig skyddsbehövande).

Det finns många fördelar för läsaren med en tematisk struktur. Det blir lättare att se vilka olika delar beslutet innehåller. Alla fakta kommer i rätt sammanhang, och läsaren kan lättare bedöma vad hon ska ha informationen till. Även skribenten kan ha nytta av den tematiska strukturen, genom att det blir lättare att undvika onödiga upprepningar och irrelevant information.

Rekommendation: Se till att avgörandet och den egentliga motiveringen kommer tidigt i texten. Använd en emfatisk struktur i motiveringen för att lyfta fram det viktigaste i avsnittet – slutsatsen. Kombinera med en tematisk struktur där de olika sakfrågorna lyfts fram i tur och ordning. Använd informativa rubriker för varje tema. I beskrivningen av ärendet passar ofta en kronologisk struktur bäst.

Rubrikerna är ofta tydliga

Rubrikernas uppgift är att visa vägen i texten. Genom rubrikerna hittar läsaren snabbt det hon söker och får en god överblick över innehållet. Hur skribenten utformar rubrikerna och var hon placerar dem har stor betydelse för läsarens förståelse av texten. Om rubrikerna är informativa, det vill säga fyllda med information om vad avsnittet handlar om, får läsaren en tydligare bild av innehållet än om rubriken är vag. Det är även viktigt att läsaren förstår hur de olika rubrikerna hänger ihop med varandra, genom att rubriknivåerna är tydligt markerade.

Alla beslut i undersökningen innehåller rubriker, med en tydlig nivåindelning och som svarar mot innehållet. Många rubriker är dessutom informativa.

Inte alltid rättvisande

Alla beslut anger under rubriken *Skälen för beslutet* inte bara bedömningen, utan också laghänvisningar och beskrivningar av ärendet. Av det skälet är rubriken inte rättvisande eftersom den innehåller annan information än vad rubriken anger. Under rubriken *Skälen för beslutet* borde enbart de egentliga skälen finnas, dvs. avsnittet där Migrationsverket gör sin bedömning.

Under rubriken *Skälen för beslutet* finns oftast flera under-rubriker, sakrubriker som motiverar de olika delbesluten. Ett beslut skiljer sig från övriga genom att det inte innehåller någon under-rubrik som signalerar var den egentliga bedömningen kommer. Trots att avsnittet sträcker sig över flera sidor, har det enbart rubriken *Skälen för beslutet*. Avsnittet hade blivit lättare att läsa med under-rubriker.

Så här kan rubrikerna se ut:

Sökande

Beslut

Ansökan med mera

Skälen för beslutet

Identitet

Därför anser Migrationsverket att familjen inte är flyktingar, alternativt- eller övriga skyddsbehövande

Rättsregler

Migrationsverkets bedömning

Därför får de inte uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Därför avvisar Migrationsverket familjen och beslutar att
avvisningen ska ske omedelbart
Överklagande

Eller så här:

Sökande
Beslut
Överklagande
Ansökan med mera
SKÄLEN FÖR BESLUTET
Identitet och hemvist
Den allmänna situationen i södra och mellersta Somalia
Flyktingskap och skyddsbehov
Barnets bästa
Anförda skäl
Migrationsverkets bedömning
Barnkonsekvensanalys

Ibland används fler underrubriker än vad som är vanligt:

Sökande
Beslut
Överklagande
Ansökan med mera
Skälen för beslutet
Identitet och hemvist
Barnets bästa
Tillämpliga rättsregler gällande skyddsbehov
Flyktingskap
Alternativt skyddsbehövande
Övrig skyddsbehövande
Rätt till uppehållstillstånd för flyktingar och skyddsbehövande
Anförda skäl
Migrationsverkets bedömning
Flyktingskap och skyddsbehov
Synnerligen ömmande omständigheter
Barnkonsekvensanalys och bedömning
Därför avvisar Migrationsverket A och beslutar att avvisningen ska ske omedelbart
Överklagande

Det finns också beslut med rubriker i olika typsnitt och med formuleringar som skiljer sig från mängden:

Sökande
Beslut
Ansökan med mera

Skälen för beslutetIdentitet mmAllmänt om situationen i SomaliaRättsreglerBedömning**Överklagande****Informativa rubriker är vanliga**

I besluten finns många informativa underrubriker, dvs. rubriker som månar om att förmedla så mycket information som möjligt om vad avsnittet handlar om. Välformulerade informativa rubriker lyfter fram avsnittets huvudbudskap och innehåller gärna ett verb som förtydligar relationen mellan övriga ord i rubriken. Några vanliga exempel:

Därför anser Migrationsverket att familjen inte är flyktingar, alternativt- eller övriga skyddsbehövande

Därför får de inte uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Därför avvisar Migrationsverket familjen och beslutar att avvisningen ska ske omedelbart

I övrigt finns strukturrubriker som *Sökande*, *Beslut*, *Ansökan med mera*, *Rättsregler* och *Överklagande* liksom sakrubriker som *Identitet m.m.* och *Allmänt om situationen i Somalia*. Strukturrubrikerna säger ingenting om innehållet utan talar bara om var i strukturen läsaren hittar viktiga delar medan sakrubrikerna ofta lyfter fram ett område eller tema, utan att sammanfatta någon slutsats. Tillsammans med de informativa rubrikerna ger de läsaren en god överblick över texten.

Rekommendation: Se till att rubrikerna har en tydlig och konsekvent nivåindelning, lika för alla. Formulera rubriker som svarar mot innehållet. Gör rubrikerna så informativa som möjligt. Lägg gärna in ett verb.

Logiska samband men otydliga hänvisningar

Med hjälp av stycken och samband får läsaren hjälp att följa med i textens resonemang. Därför är det viktigt att skribenten utnyttjar möjligheten att på det här sättet lotsa läsaren igenom texten. Styckena bör ta upp en tankegång i taget och inte vara för långa. Sambanden bör visa hur stycken och meningar hänger ihop. Syftningar och hänvisningar måste vara tydliga.

Styckena är korta och logiska

Alla beslut innehåller logiska stycken med en tankegång per stycke. Ofta är styckena relativt korta, vilket underlättar läsningen. De texter som kombinerar korta logiska stycken med tydliga underrubriker underlättar läsningen väsentligt.

Här är ett exempel:

Identitet och hemvist

Inom asylrätten är det en grundläggande princip att den asylsökande ska göra sitt skyddsbehov sannolikt. För att asylskälen ska kunna bedömas måste först prövas om den sökande har kunnat göra uppgifterna om sin identitet och sitt medborgarskap eller hemland sannolika, bl.a. för att det ska kunna fastställas mot vilket eller vilka länder som ansökan ska prövas (jfr MIG 2007:12).

Migrationsverket konstaterar att du inte inkommit med några identitetshandlingar och du kan därför inte anses ha styrkt din identitet.

Du är född och uppvuxen i byn Z i distriktet J i provinsen Ghazni, Afghanistan. För drygt två år sedan lämnade du Afghanistan och tog dig till Iran där du levde illegalt under ett och ett halvt år innan du påbörjade din resa mot Europa. Mot bakgrund av din berättelse som helhet samt vad som i övrigt framkommit under utredningen av ditt ärende finner Migrationsverket att du gjort sannolikt att du kommer från provinsen Ghazni i Afghanistan. Eftersom du inte har tillstånd att vistas i Iran finner Migrationsverket att dina asylskäl enbart ska prövas mot de aktuella förhållandena i provinsen Ghazni i Afghanistan.

Långa stycken

I några beslut finns exempel på långa stycken som blir svårlästa eftersom texten inte är indelad i lagom stora tankesjok. Här är ett exempel där stycket sträcker sig över en hel sida:

Dina uppgivna asylskäl

Du har uppgett i huvudsak följande. För att utveckla din handelsrörelse ville du sälja en bit mark som du ägde. När du besökte din mark i samband därmed var två bönder i färd med att odla vindruvor på marken. De uppgav på din fråga varför de använde din mark, att marken tillhörde mullah O. Du kontaktade mullah O och förklarade att det var du som ägde den och när du uppgav var du kom från antog mullah O att du var hazar och shiamuslim och slängde ut dig från bostaden. Du samlade de äldre i byn och gick åter till mullah O med en ägandehandling och ett vittne på att du ägde marken. Mullah O blev vansinnig och uppgav att även han hade papper om att han ägde marken. Han hotade att döda dig. Du blev mycket orolig och ledsen. Du berättade för din affärsgranne A om din situation och med hans hjälp kom du i kontakt med befälhavaren S A. Du körde till marken med A A och ytterligare tre soldater. När bönderna insåg att det var en befälhavare som krävde att de lämnade marken gick de därifrån. S A uppgav att du skulle betala Mullah O [sic!] för de utgifter han haft samt att du skulle anställa bönderna. Du anställde bönderna men dagen efter ringde de och uppgav att de hotats och misshandlats på grund av anställningen och att de inte ville arbeta för dig. Vidare hade fyra män kommit och misshandlat din betjänt och frågat efter dig när du varit borta. Männen hotade din betjänt att du aldrig mer skulle gå på mullah O:s marker [sic!] och sluta upp med det som du höll på med. Du åkte med din familj till din frus bror. Du tog kontakt med S A, som ville ha adressen till mullah O. Därefter reste du till Heratprovinsen i ditt arbete och skickade iväg din chaufför H med varor till Ghazni. I Ghazni hotades och frihetsberövades H av två män. Männen frågade efter dig. De sade också till H att han skulle meddela dig att de kommer att hitta dig och döda dig. Dagen därpå ringde en vän till dig, M. Han frågade varför du gett information till befälhavare S A om mullah O. Han uppgav vidare att de afghanska myndigheterna attackerat talibaner och att talibanerna beskyllde dig för att de skadats och dödats. Några dagar senare ringde din svåger dig från Ghazni och uppgav att taliban [sic!] attackerat honom i tron om att du återkommit till Ghazni. Du bad din svåger att skicka din fru och dina barn till Herat, där du fortfarande befann dig. Du försökte hitta en bostad i Herat men din granne i Ghazni ringde dig och berättade att talibaner letade efter dig och att han tvingats berätta att du befann dig i Herat med din familj. Du och din familj flydde därför till Iran och du fortsatte sedan vidare till Sverige.

Alltför korta stycken påverkar rytmen

Avsnitt med alltför korta stycken är inte heller bra. Rytmen i läsningen blir hackig och texten förlorar i flyt. Här hade det varit bättre att binda ihop dem:

Du har till stöd för din asylberättelse lämnat in två polisanmälningar samt ett antal fotografier föreställande bland annat dig själv, din mor och din mors skola.

Migrationsverket konstaterar att de inlämnade polisanmälningarna är handskrivna dokument av mycket enkel utformning. De har därför ett mycket lågt bevisvärde.

Oaktat handlingarnas beskaffenhet konstaterar Migrationsverket att handlingarna endast visar att polisanmälningar är gjorda, men att det inte framgår hur myndigheterna har agerat i frågan.

Angående de fotografier som är inlämnade i ärendet finner Migrationsverket inte anledning att ifrågasätta huruvida din mor bedriver en privatskola i Bagdad eller att hon har kontakt med bland annat parlamentsledamöter. Någon ytterligare slutsats kan dock inte dras av handlingarna.

Migrationsverket bedömer att du genom den inlämnade bevisningen inte har gjort sannolikt att det finns en hotbild mot dig och din familj och du har inte heller gjort sannolikt att du och din familj inte kan få del av myndighetsskyddet i Irak.

Styckena är korrekt markerade

De allra flesta beslut markerar nytt stycke med blankrad. Men det finns beslut som inte markerar nytt stycke korrekt – hybridstycken förekommer.

Hybridstycken i ett beslut

Ett beslut innehåller hybridstycken, dvs. stycken som inte markerats med blankrad. Skribenten har i stället bara börjat på ny rad. Detta kan kännas nog så logiskt för skribenten men det blir mycket svårläst för läsaren:

En utlänning som inte är flykting bedöms som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen, om han eller hon har lämnat sitt land därför att det finns grundad anledning att anta att han eller hon i hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (första ledet) eller, han eller hon som civilperson skulle löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt (andra ledet).

För att bedömas som alternativt skyddsbehövande ska han eller hon inte kunna använda sig av sitt hemlands skydd, eller på grund av den risk som nämns ovan, inte vilja göra det. Det är ingen skillnad om det är myndigheterna som är ansvariga för att han eller hon löper sådan risk eller om myndigheterna inte kan antas erbjuda trygghet mot att utsättas för sådan risk genom handlingar från enskilda personer.

En person som är alternativt skyddsbehövande ska enligt 4 kap 3 a § första stycket utlänningslagen erhålla alternativ skyddsstatusförklaring.

Många bindeord mellan stycken och meningar

För att texten ska hänga ihop och uppfattas som en sammanhängande helhet behövs bindeord. Bindeord är korta ord som visar hur meningar, stycken och avsnitt hänger ihop. De hjälper läsaren att ta sig från ett resonemang till ett annat och får texten att kännas logisk och lätt att följa med i.

De flesta beslut i undersökningen innehåller förhållandevis många bindeord, oftast konjunktioner som uttrycker orsak–verkan, kontrast eller tid men även pronomen eller bestämd och obestämd form av substantivet.

I det här exemplet binds texten ihop till stor del av pronomen (jag har fetmarkerat dem i texten). Genom att syfta tillbaka på närmast föregående person med ett pronomen slipper skribenten upprepa namnet.

E innehar ett giltigt hemlandspass som **hans** far inte lyckats hitta i hemmet i Teheran och därför inte kan uppvisa för Migrationsverket. **Han** har berättat hur **han** och W smugglades ut ur Iran. Migrationsverket konstaterar att så länge hemlandspass inte uppvisas råder det oklarheter om paret smugglades ut ur Iran eller om **de** lämnade landet helt legalt.

De vanligaste konjunktionerna är de som uttrycker orsak och verkan (jag har fetmarkerat konjunktionen):

Dina uppgifter strider inte mot tillgänglig landinformation. Migrationsverket lägger **därmed** dina uppgifter om problemen i din hemprovins till grund för bedömningen av ditt åberopade skyddsbehov.

Även konjunktioner som uttrycker kontrast är vanliga:

Trots ovan redovisad bedömning av säkerhetsläget i Afghanistan bedömer Migrationsverket att situationen i landet inte är sådan att det finns grund för att generellt bevilja sökande från detta land uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl.

Vanliga är också konjunktioner som uttrycker tid:

De hotades i bostaden vid tre tillfällen under hösten 2011. **Innan** hoten framfördes hade makarnas son blivit ombedd att samarbeta med kriminella personer genom att sälja knark vilket han vägrade. Okända maskerade personer kom till bostaden och skrek jävla zigenare och att de skulle döda hela familjen. En vecka **efter** det senaste hotet försvann dottern A. D har polisanmält såväl hoten som försvinnandet. **När** han vänt sig till polisen för att höra hur det går med utredningarna har de svarat att de inte kunde ge besked. Cirka femton till tjugo dagar **innan** familjen kom till Sverige söktes han upp av två polismän som uppgav att han kommer att förlora sina medborgerliga rättigheter om han söker asyl i något annat land.

Svepande och otydliga hänvisningar

Hänvisningar kan ställa till problem för läsarna om det inte är klart vad skribenten syftar på. För skribenten är hänvisningarna effektiva sätt att slippa upprepa fakta som man redan har redogjort för. Men om de inte är klara kan läsaren omöjligt följa logiken i skribentens resonemang. Så gott som alla beslut innehåller flera otydliga hänvisningar.

Det finns huvudsakligen två typer av hänvisningar i besluten:

- hänvisningar inom texten, till exempel ”med hänvisning till ovanstående ...”
- hänvisningar till andra texter, exempelvis till lagar och förarbeten.

Svårt att koppla hänvisningen till rätt övervägande

Om skribenten inte tydligt anger vad som ligger till grund för bedömningen, kommer läsaren få svårt att följa med i det logiska resonemanget. Efter ett långt resonemang med många aspekter är det svårt att koppla hänvisningen många sidor senare till rätt övervägande. Några vanliga exempel på svepande hänvisning tillbaka i texten – oklart exakt på vad skribenten syftar:

Mot bakgrund av rapporteringen ovan, samt av vad som framkommit i ärendet, finner Migrationsverket att ...

Migrationsverket bedömer sammantaget ...

Vid en sammantagen bedömning av det ovanstående samt vad som i övrigt framkommit i ärendet finner Migrationsverket ...

Jargong försvårar

Vanligt är också att skribenten inte uttryckligen skriver vad hon syftar på när hon hänvisar till en annan text, utan i stället använder jargongartade hänvisningar till lagar. Uttryck som *flyktingparagrafen* eller *utlännings situation i hemlandet* förstår bara den som är van att tolka paragrafer och rekvisit. Den sortens jargongartade hänvisningar blir obegripliga för den som inte är bekant med lagstiftningen. Detsamma gäller förkortningar som inte är allmänt kända (eller har förklarats tidigare i texten). Några vanliga exempel:

Verket finner att de skäl du åberopat inte faller inom grunderna för flyktingparagrafen i 4 kap. 1 § utlänningslagen.

Vad angår rekvisitet utlännings situation i hemlandet, har detta rekvisit inte utförligare berörts i förarbetena.

Rättsväsendet fungerar enligt konstitutionen oberoende från den politiska makten. Flera källor anger att rättsväsendet också i praktiken i stort sett fungerar oberoende från politiska påtryckningar. (Ibid.)

För att ett internt flyktalternativ ska kunnas anses föreligga måste det dels vara frågan om ett relevant alternativ, dvs. den enskilde ska på annan ort eller inom ett annat område ha tillgång till ett effektivt skydd, dels ska det vara rimligt att utlännings begagnar sig av ett sådant alternativ (MIG 2007:9).

Tydligast när man skriver ut hänvisningen i klartext

Det finns också många goda exempel på tydliga hänvisningar i samtliga beslut. Här anger skribenten exakt vad hänvisningen gäller:

Enligt UD:s rapport "Mänskliga rättigheter i Bosnien och Hercegovina" Lifos nr 25629 avsnitt 1 så har situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Bosnien och Hercegovina avsevärt förbättrats sedan 1995 och de mänskliga rättigheterna bevakas även av en ombudsmannainstitution.

Rekommendation: Markera stycken med blankrad. Se till att styckena är logiska och lagom långa. Utnyttja bindeord för att visa hur stycken och meningar hänger ihop. Se till att hänvisningarna är korrekta och tydliga.

Begriplighet och språkriktighet

Språket i besluten är i stora stycken präglad av en högtravande stil med inslag av mycket formell meningsbyggnad samt ålderdomliga och fackspråkliga formuleringar. Ibland finns exempel på ett vårdat och redigerat talspråk i redogörelsen för sökandenas berättelser, medan föråldrade ord, fackord eller fackjargong och typiskt juristspråkliga formuleringar regelmässigt finns i laghänvisningarna och motiveringen.

Meningarna är ofta lättlästa, men det finns exempel på överlånga meningar och kanslispråkliga drag med inskott och onaturlig ordföljd. Det förekommer skrivfel i hälften av besluten – en del allvarliga.

Meningarna är överlag lättlästa

Alla beslut innehåller överlag lättlästa meningar. Allra mest lättlästa är meningarna i sökandenas berättelser. De avsnitt där flest svårlästa meningar finns är i bedömningsavsnitten i motiveringen.

Meningslängden varierar

De flesta meningarna är lagom långa, och växlar mellan något längre och något kortare. Men i några beslut finns överlånga meningar, den längsta på 94 ord. Så långa meningar drar ner läsbarheten.

Flera beslut växlar mellan något kortare och något längre meningar, vilket skapar en trevlig läsrytm som underlättar läsningen.

Läsbarhetsindex ger fingervisning om läsbarheten

Läsbarhetsindex (LIX) är ett sätt att räkna ut läsbarheten i en text genom att utgå från meningarnas och ordens längd. För normal sakprosa är ett LIX på 40–50 lagom (medelsvår normal tidnings-text). Många meningar i besluten har ett LIX på strax över 50, vilket tolkas som svårt, normalvärde för officiella texter, enligt Göteborgs universitets LIX-räknare³.

³ www.lix.se

Tolkning	
< 30	Mycket lättläst, barnböcker
30–40	Lättläst, skönlitteratur, populärtidningar
40–50	Medelsvår, normal tidningstext
50–60	Svår, normalt värde för officiella texter
> 60	Mycket svår, byråkratsvenska

Man ska vara medveten om att LIX bara ger en trubbig fingervisning om textens begriplighet. Beräkningen tar ingen hänsyn till innehåll, struktur och ordförståelse. Långa meningar och långa ord är heller ingen intäkt på att en text är svår (Astrid Lindgren är känd för sina långa meningar och blåbärsskogsstövlar tycker nog få är svårt att förstå). Den här meningen ur Astrid Lindgrens *Nya Hyss av Emil i Lönneberga* innehåller 94 ord men är mycket lättläst: ”Om du någon gång har spankulerat omkring i en liten stad som Vimmerby, kanske just en marknadsdag och kanske just i skymningen, då vet du hur roligt det är att gå där på de små kullerstensgatorna och kika in genom fönstren i de små husen på farmor och barnbarna och katten och hur spännande att sedan smyga vidare genom mörka prång och portar och komma in på dunkla gårdar, där marknadsbönder har sina hästskjutsar uppställda och just tar sig en öl innan de ska spanna för och fara hem var och en till sitt.”

Överlånga meningar

Men om innehållet, strukturen och språket i övrigt är komplext, kan långa meningar påverka läsbarheten negativt. Därför är det klokt att inte överdriva användningen av långa meningar. I följande överlånga meningar ligger LIX på 67–73 (långt över riktvärdet för mycket svår byråkratsvenska). Några av dem är direkt hämtade ur lagtext men inte alla:

En utlänning som inte är flykting bedöms som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen, om han eller hon har lämnat sitt land därför att det finns grundad anledning att anta att han eller hon i hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (första ledet) eller, han eller hon som civilperson skulle löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt (andra ledet).

(94 ord. LIX 70, mycket svår, byråkratsvenska.)

Migrationsverket har i bedömningen, i enlighet med 1 kap. 10 § utlänningslagen, beaktat att S, S och S är barn och härvid funnit att det inte är oförenligt med barnens bästa och att deras framtida utveckling inte skulle äventyras på ett avgörande sätt genom att de, tillsammans med sina föräldrar återvänder till hemlandet.

(53 ord. LIX 60, mycket svår, byråkratsvenska.)

Eftersom Migrationsverket bedömt att skälen som du åberopat inte har någon individuell grund då Al Shabaab inte synes vara intresserade av dig personligen, finns det inte vid en framtidsytande bedömning någon grundad anledning att anta att du i Somalia skulle löpa en konkret och individuell risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan sådan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1 första ledet utlänningslagen.

(78 ord. LIX 68, mycket svår, byråkratsvenska.)

Många korta meningar påverkar tempot

Men att korta ner meningarna alltför hårt är inte en bra lösning, särskilt inte om det kommer många korta meningar på rad. I det här exemplet bidrar de många korta meningarna till att tempot blir hackigt:

25-30 procent av Serbiens befolkning tillhör en minoritet. Romerna lever under svåra förhållanden. Det förekommer emellertid ingen systematisk diskriminering eller förföljelse av romer i Serbien. De serbiska myndigheterna erkänner romer som en serbisk minoritet och diskriminering av romer är olaglig i Serbien.

Meningar som är byggda likadant

Likadant uppbyggda meningar blir också svåra att läsa, eftersom läsaren stör sig på de onödiga upprepningarna:

Eftersom Migrationsverket bedömt att du inte är flykting får du inte flyktingstatusförklaring. Eftersom Migrationsverket bedömt att du inte är alternativt skyddsbehövande får du inte alternativ skyddsstatusförklaring. Eftersom Migrationsverket bedömt att du inte tillhör kategorin övrig skyddsbehövande får du inte övrig skyddsstatusförklaring.

Här bidrar både meningsbyggnaden och innehållet till att läsningen blir tjugig. Det blir ett rundresonemang med många onödiga upprepningar:

Därför får du inte flyktingstatusförklaring, alternativ skyddsstatusförklaring eller övrig skyddsstatusförklaring

En flykting ska enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen erhålla flyktingstatusförklaring. En person som är alternativt skyddsbehövande ska enligt 5 kap 3 a § första stycket utlänningslagen erhålla alternativ skyddsstatusförklaring. En person som är övrig skyddsbehövande ska enligt 4 kap 3 a § andra stycket utlänningslagen erhålla övrig skyddsstatusförklaring.

Eftersom Migrationsverket bedömt att du inte är flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande får du inte flyktingstatusförklaring, alternativ skyddsstatusförklaring eller övrig skyddsstatusförklaring.

Onödigt krångliga meningar förekommer

De allra flesta meningar är enkelt uppbyggda, men det finns många exempel på meningar som är onödigt krångliga. Vanliga problem är vänstertunga meningar och långa inskott mellan viktiga satsdelar. Svårast är när en och samma mening kombinerar flera försvårande drag.

Vänstertunga meningar

Vänstertunga meningar är meningar där huvud verbet kommer sent. Det innebär att en stor del av meningen kommer före verbet och gör att den tynger ner ”till vänster” om verbet. Detta är mycket vanligt i besluten. Två vanliga exempel (jag har fetmarkerat huvud verbet):

Mot bakgrund av konfliktens karaktär, hur den påverkar befolkningens möjligheter att tillvarata sina mänskliga rättigheter och då det saknas mer utförlig information om förhållandena i många delar av Syrien, **får** sådana svåra motsättningar som avses i bestämmelsen anses föreligga i hela landet.

Vad gäller uppgifterna om att du vid ett återvändande till Afghanistan riskerar att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning **gör** Migrationsverket följande bedömning.

Inskott

Inskjutna bestämmingar eller hela satser mellan viktiga satsdelar kallas inskott, och förekommer i en del beslut. Så här kan det se ut i en i övrigt kortfattad mening (jag har fetmarkerat inskottet):

Det får dock framstå som klart att den nu, **om än i varierande grad**, omfattar större delen av landet.

Om inskotten förekommer i långa och i övrigt komplexa meningar, blir läsbarheten snabbt sämre. Ett exempel:

Enligt Migrationsverket kan H, **med de uppgifter som han har lämnat**, inte anses ha gjort sannolikt att det, **vid en framåtsyftande bedömning**, finns grundad anledning att anta att han i hemlandet skulle löpa en individuell och konkret risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan sådan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1 första ledet utlänningslagen.

(70 ord. LIX 62, mycket svår, byråkratsvenska.)

Långa bestämmingar framför huvudordet

Långa bestämmingar framför huvudordet är utmärkande för kansli-språket (*av den sökande åberopad bevisning*). I ledigare prosa lägger man bestämningen efter huvudordet i en som-sats (*bevisning som den sökande åberopar*). Eller så formulerar man satsen med genitiv (*den sökandes bevisning*) eller en preposition (*bevisningen från den sökande*).

Framförställda bestämmingar förekommer i besluten, men är inte vanliga. Några exempel:

på ett av Al-Shabaab organiserat möte
en i Sverige bosatt förälder

Ordföljden oftast normal

De allra flesta meningar i besluten har en normal ordföljd som liknar ordföljden i allmänspråket. Men i flera beslut finns exempel på onormal ordföljd, ofta genom att skribenten placerar fraser på andra platser i meningen än vad man vanligtvis gör i allmänspråket. Några exempel:

Det har i ditt ärende framkommit att du fängslats efter att på ett möte ha ifrågasatt regimens förfarande med desertörers kvarvarande familj.

Det som ni åberopar att ni utsatts för och riskerar vid ett återvändande utgörs av kriminella handlingar från enskilda privatpersoner.

Dubbla negationer

Meningar med dubbla negationer blir ofta svårlästa.

Även om det saknas någon egentlig bevisning i ärendet, konstaterar verket att det inte finns något som tyder på att du inte velat medverka till att klarlägga fakta i ärendet.

Att ta bort alla negationer förenklar ofta läsningen.

Även om det saknas någon egentlig bevisning i ärendet, konstaterar verket att du medverkat till att klarlägga fakta i ärendet.

Rekommendation: Skriv lagom långa meningar. Växla gärna mellan något kortare (nedåt cirka tio ord) och något längre (uppåt cirka tjugofem ord). Se till att meningarna är lättlästa utan inskott, onormal ordföljd eller långa framförställda bestämningar. Placera huvudverben tidigt i meningen.

Många svåra ord

Det förekommer många svåra ord i besluten, särskilt i laghänvisningar, information om situationen i landet och motiveringen. Orden är både ålderdomliga, juristspråkliga, vaga och fackspråkliga. Språkfel och felstavningar förekommer i hälften av besluten.

Ibland kan ett enda svårbegripligt ord påverka förståelsen av hela meningen. Här är tre exempel där orden *göra sannolikt*, *rekvisit* och *slutföra sin talan* försvårar förståelsen radikalt för läsare som inte förstår dem:

Det är således din berättelse och den landinformation angående situationen och säkerhetsläget i Syrien som finns till hands som bör ligga till grund för bedömningen om du gjort sannolikt att du är i behov av internationellt skydd.

Vad angår rekvisitet utlänningens situation i hemlandet, har detta rekvisit inte utförligare berörts i förarbetena.

Ditt offentliga biträde har slutfört sin [borde vara *din*, min anmärkning] talan genom att lämna in ett slutyttrande.

Ålderdomliga och juristspråkliga ord är vanliga

De allra flesta beslut innehåller en blandning av å ena sidan allmänspråkliga ord och å andra sidan ålderdomliga, formella och juristspråkliga ord. Ålderdomliga ord är mycket vanliga i besluten. Några exempel:

beivra (som i "För det fall de sökande ändå anser att de är i behov av myndighetsskydd åligger det de sökande att söka skydd hos de inhemska myndigheterna, som ska skydda befolkningen mot brottsliga handlingar, liksom att beivra begångna brott.")

benämna (som i "X, hädanefter benämnd X, reste ...")

därtill

ej

erhålla

erinra (som i "Migrationsverket erinrar om att vissa uppgifter i detta beslut kan omfattas av bestämmelserna i 37 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslagen [*sic!*] (2009:400).")

för det fall

föreligga

förete

gentemot (som i "... misshandlad på grund av hotbilden gentemot maken.")

ha för avsikt att

hänföra (som i "Åberopad risk för förföljelse med anledning av en delaktighet i demonstrationer eller dylikt är närmast att hänföra till en sådan politisk uppfattning som anges i flyktingbestämmelsen.")

härför

häröra

inbegripa

inlaga (som i "I samband med inlaga ansöker de också om resedokument.")

kvarstanna (som i "Det finns därför skäl att han ska kvarstanna i förvar.")

oaktat

ringa (som i "ringa bevisvärde")

sedrmera

skall

således

såvitt avser

till ålder sett (som i "Orsaken till variationerna mellan områden är oklar men till ålder sett kan det till stor del bero på att registrering av födelseuppgifter och ålder är ovanligt i Afghanistan.")

torde

uppbringa

utgöra

utsaga

varmed

vidta åtgärder

vinna laga kraft

åligga

åvila

ändock

Substantiverade verb

Substantiverade verb är substantiv som har skapats från verb, till exempel *betalning* i stället för *betala*. Många substantiverade verb tynger snabbt texten och ger den en formell stil; dessutom kan texten bli längre eftersom man ofta får foga in andra verb som *ske* eller *erlägga*).

Substantiverade verb är mycket vanliga i undersökningens beslut. Några exempel:

beaktande (som i "Med beaktande av inlämnade handlingar ...")

brytande (som i "I delar av samhället utgör en kvinnas brytande av dessa sociala normer ...")

deltagande (som i "Kvinnors deltagande i det offentliga livet är begränsat ...")

illabehandling

markintrång

styrkande (som i "I övrigt att de inte lämnat in några handlingar till styrkande av sin identitet ...")

återvändande (som i "Vid ett återvändande till ...")

Partikelverb

Partikelverb är verb (*hyra*) som innehåller en partikel (*för*) framför verbet, till exempel *förhyra*. I allmänspråket är de ovanliga och förekommer numera nästan bara i kanslispråket. I allmänspråket brukar antingen partikeln helt försvinna, som i *hyra* i stället för *förhyra*, eller placeras efter verbet, som i *komma in* i stället för *inkomma*. Ibland väljer man hellre helt andra ord, som i *skicka vidare* i stället för *vidarebefordra*.

I besluten är partikelverb vanliga. Några exempel:

framkomma

inkomma

inneha

påräkna

uppta

återfinna

återta

Många fackord och förkortningar utan förklaring

Juridiska fackord och förkortningar är vanliga i besluten, och läsaren får få förklaringar av de ord som förekommer. En mening kan bli svårtolkad på grund av ett enda sådant ord om läsaren inte förstår det. Två exempel där uttrycken *internt flyktalternativ* och *könsmaktsstruktur* kan omöjliggöra förståelsen:

Eftersom du är minderårig kan det enligt Migrationsverkets bedömning inte anses rimligt att du begagnar dig av ett internt flyktalternativ.

Det som de sökande riskerar vid ett återvändande kan relateras till att sökandena är kvinnor och den rådande könsmaktsstrukturen i Afghanistan.

Fackord

Fackord, särskilt juridiska fackord, är ofta ofrånkomliga i myndighetsbeslut som måste resonera utifrån lagtexter, förarbeten och myndighetsinformation. Och fackspråket ställer i regel inte till problem med förståelsen för läsare med stora förkunskaper. Problemet uppstår när läsarna inte känner till vare sig fackområdet eller fackorden – då måste man sälla bland begreppen, stryka onödiga ord och förklara de nödvändiga.

I undersökningens beslut är juridiska fackord mycket vanliga, men det förekommer även fackord från andra områden, till exempel politik, medicin och psykiatri. Några vanliga exempel:

alternativt skyddsbehövande

autonomiförespråkande partier

bevislättnad

brottskompensation

civilrättsligt giltigt äktenskap

flykting

flyktingdefinition

flyktingstatusförklaring

framåtsyftande bedömning

förvar (som i ”Det finns därför skäl att han ska kvarstanna i förvar.”)

generella grunder

grund (som i ”Den allmänna situationen i Iran är inte sådan att den i sig utgör grund för uppehållstillstånd.”)

hemvist

inhibera

inhibition (som i ”Migrationsverket beslutar att upphäva beslut om inhibition.”)

inre flyktalternativ

inre väpnad konflikt

internflykt

legal

posttraumatiskt stressyndrom

principen om fri bevisprövning

resedokument

sannolik (som i ”Migrationsverket finner därmed att detta brev inte kan anses göra x asylskäl sannolika.”)

skenförhållande

skyddsbehövande

skyddsstatusförklaring

strafffrihet

ställa x under uppsikt (som i ”Migrationsverket bedömer att det inte är tillräckligt att ställa honom under uppsikt.”)

suicidförsök

tillståndsgrundande äktenskap

uppskjuten invandringsprövning

uteslutandegrunder

yttre väpnad konflikt

övrig skyddsstatusförklaring

Juristverb

I juridiska texter förekommer ofta verb som är ovanliga i allmänspråket. I stället för vanliga verb som *anser*, *menar*, *påstår*, *ska*, *säger* och *tycker* används ofta verben *anför*, *har att*, *yrkar*, *åberopar* och *är att*. Detta har språkvetare länge lyft fram som ett problem för be-

gripligheten, och sedan 1970-talet föreslagit de mer allmänspråkliga verben i stället. Några vanliga exempel ur undersökningens beslut:

är att betrakta (som i ”I första hand är du att betrakta som flykting ...”)

anföra

finna (som i ”Vid en sammantagen bedömning finner Migrationsverket att ...”)

ha att (som i ”Migrationsverket har även att pröva x och y ...”)

pröva

yrka (som i ”Det offentliga biträdet har yrkat att familjen tillerkänns uppehålls- och arbetstillstånd.”)

åberopa

Intern jargong

Utöver de fackspråkliga orden förekommer ord som mer bär drag av intern jargong. Skillnaden mellan fackord och jargong är att fackorden kan förstås av andra fackkunniga inom området, medan jargong enbart förstås av medarbetarna på den egna arbetsplatsen.

I besluten finns en rad ord som förefaller vara uttryck för ett sådant internt språk. Ofta betecknar de en särskild paragraf i lagtexten eller ett viktigt moment i beslutsprocessen. Några exempel:

bevislätnadsregel

bestämmelsen om inre väpnad konflikt (som i ”För asylsökande från x i x-land är redan det förhållandet att sökanden är därifrån tillräckligt för att bevilja uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om inre väpnad konflikt, såvida inte internflykt är möjlig.”)

bestämmelsen om hushållsgemenskap

biträdet (syftar på det offentliga biträdet)

flyktingparagrafen (som i ”Verket finner att de skäl du åberopat inte faller inom grunderna för flyktingparagrafen i 4 kap. 1 § utlänningslagen.”)

framåtsyftande bedömning

förföljelsegrunderna

grundad anledning

göra gällande

göra sannolikt (som i "Det är således din berättelse och den landinformation angående situationen och säkerhetsläget i Syrien som finns till hands som bör ligga till grund för bedömningen om du gjort sannolikt att du är i behov av internationellt skydd.")

högprofilerade journalister

i denna del (som i "I denna del gör Migrationsverket följande överväganden.")

initial bedömning (som i "Din berättelse är därför av helt avgörande betydelse såväl vid den initiala bedömningen som för den efterföljande prövningen av asylskälen.")

landinformation

landrapportering

rekvisitet utlänningens situation i hemlandet (som i "Vad angår rekvisitet utlänningens situation i hemlandet, har detta rekvisit inte utförligare berörts i förarbetena.")

relevant alternativ

sammantagen bedömning

skyddsbehov gentemot hemlandet (som i "Dock medför inte släktingarnas hälsotillstånd att x har ett skyddsbehov gentemot hemlandet.")

slutföra sin talan (som i "Ditt offentliga biträde har slutfört sin talan genom att lämna in ett slutyttrande.")

slutytttrande

utgöra grund för (som i "... situationen i denna del av Somalia därför är sådan att den generellt utgör grund för uppehållstillstånd i Sverige.")

välgrundad (som i "Verket finner därför att fruktan härför inte kan anses välgrundad.")

Förkortningar

Förkortningar kan ställa till samma typ av begriplighetsproblem för läsaren som fackord. Därför bör ovanliga förkortningar alltid förklaras, till exempel genom att man första gången skriver ut förkortningen och anger den inom parentes. Men man bör också överväga om det verkligen är viktigt att använda en förkortning. I många beslut skriver man ut förkortningen och sätter den inom parentes alldeles i onödan, eftersom man sedan inte använder förkortningen i resten av texten. Då kan man i stället undvika förkortningen helt och hållet, och i stället skriva ut ordet som det är.

I besluten är förkortningar mycket vanliga. Några exempel:

AS, AF, AT, A3 (olika beslutsklasser)

K, k (kvinna)

KP (Kosovos polismyndighet)

M, m (man)

MIG (migrationsdomstol)

MIÖD (Migrationsöverdomstolen)

MR (mänskliga rättigheter)

MR/BR (misstanke- och belastningsregistret)

SIS (Schengens informationssystem)

UM (utlandsmyndighet)

UNHCR (FN:s flyktingorgan)

UNMIK (FN:s civila administration i Kosovo)

Ibland skriver handläggaren ut ordet som en förklaring inom parentes, men inte alltid. Förklaringarna är ofta inte särskilt klargörande för den som inte redan har stora förkunskaper – det är inte ens säkert att förklaringen är på svenska:

Slagningar har gjorts i SIS (Schengen Information System) och i MR/BR (Misstanke- och Belastningsregistret).

Undvik onödigt svåra ord – förklara de nödvändiga

Om skribenten kan undvika att tynga texten med onödiga svåra ord, ökar chansen att läsaren förstår. En möjlighet skribenten har är att byta ut ett svårtolkat begrepp mot enklare, mer vardagliga ord. Om skribenten inte kan hitta ett bra ersättningsord, finns alltid möjligheten att behålla begreppet och lägga in en kort förklaring. De allra flesta skribenter i undersökningen utnyttjar inte den möjligheten, men det finns undantag. Här försöker skribenten förklara *bevislätnadsregeln*, men kommer inte riktigt åt själva kärnan:

En asylsökandes berättelse får godtas om den framstår som trovärdig och sannolik (se prop. 1996/97 s. 98). Inom asylrätten finns det därför en bevislätnadsregel till förmån för den asylsökande, tvivelsmålets fördel (benefit of doubt). En förutsättning för att den asylsökande ska kunna få förmånen av denna bevislätnadsregel är att hon eller han gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse och att hans eller hennes allmänna trovärdighet inte ifrågasätts (se UNHCR:s handbok, artiklarna 203 och 204). Vid bedömningen av trovärdigheten bör enligt bevislätnadsregeln normalt fästas vikt vid att berättelsen är sammanhängande och inte präglas av motstridiga uppgifter. De omständigheter som åberopas får inte heller strida mot allmänt kända fakta, t.ex. relevant och aktuell landinformation.

Här är ett annat försök till förklaring av *relevant alternativ*:

För att ett internt flyktalternativ ska kunnas anses föreligga måste det dels vara frågan om ett relevant alternativ, dvs. den enskilde ska på annan ort eller inom ett annat område ha tillgång till ett effektivt skydd, dels ska det vara rimligt att utlännningen begagnar sig av ett sådant alternativ ...

Få nakna substantiv

Nakna substantiv är substantiv utan artikel, dvs. utan antingen obestämd artikel (en rapport, ett beslut) eller bestämd artikel (rapporten, beslutet). Om en text innehåller nakna substantiv får den en mycket formell stil. Läsaren kan också få svårt att veta om begreppet har nämnts tidigare i texten eller om det är något alldeles nytt. Vanligen uttrycks ny, tidigare okänd information i form av obestämd form och känd information i form av bestämd form.

Nakna substantiv är ovanliga i besluten, men förekommer framför allt i avsnitt där skribenten räknar upp vilka som närvarat vid den muntliga utredningen (jag har fetmarkerat det nakna substantivet):

Muntlig utredning genomfördes den 7 juni 2011 tillsammans med **god man** och det offentliga biträdet.

Nakna substantiv kan också förekomma när skribenten hänvisar till olika dokument:

Vad gäller säkerhetsläget i Afghanistan har rättschefen vid Migrationsverket den 2 februari 2010 gjort ett rättsligt ställningstagande angående **fråga** om inre väpnad konflikt ...

Migrationsöverdomstolen har i **avgörande** (MIG 2011:4) gjort bedömningen att det vid tiden för prövning av målet ...

Få abstraktioner

De flesta ord i besluten är exakta begrepp, men det förekommer abstraktioner där den konkreta betydelsen är svår att tolka. Några exempel är

den offentliga sfären

personella brister

Svengelska och främmande ord

Många beslut blandar in engelska ord och begrepp i texten, kanske som en följd av att källan man hämtat uppgifter från är på engelska. Det förekommer också utländska benämningar på till exempel identitetshandlingar.

Det sistnämnda fallet ger förmodligen inte några förståelseproblem för de sökande, som borde känna till begreppen. Däremot stör de många engelska begreppen i texter som i övrigt är skrivna på svenska. I några fall använder skribenten engelska grammatiska former i stället för svenska, till exempel apostrofgentiv (*Forces's*) eller pluralformer (*taliban*). Det förekommer också direktöversättningar från engelska (*armerade grupper*) som blir direkt felaktiga (borde vara *väpnade grupper* eller *beväpnade grupper*). Några exempel:

Al-Qaida Iraq

armerade grupper

benefit of doubt

eliminera

implementera

indikera

insurgents

Iraqi Security Forces's

Schengen Information System

shenaznameh

taliban (som i "De provinser där kontinuerliga strider pågår mellan å ena sidan internationella styrkor och regeringsstyrkor och å andra sidan taliban och/eller andra väpnade grupper och kriminella nätverk, dvs. med en mer kontinuerlig närvaro av s.k. insurgents är x.")

tazkira

US Department of State (som i ”Enligt US Department of State döms en person som dödat en annan på grund av blodshämnd till 20 år till livstidsfängelse ...”)

Vanligt med långa och vaga prepositioner

De allra flesta prepositioner i besluten är korta och konkreta, som *på*, *till*, *för* och *i*, men långa och vaga prepositioner förekommer rikligt, där *avseende*, *angående*, *rörande*, *beträffande*, *kring* och *gällande* är vanligast.

Ofta är det lätt att bara byta ut de långa eller ovanliga prepositionerna mot korta och vanliga.

Många språkfel och korrekturmissar

Språkfel är vanliga och förekommer i hälften av besluten (25 beslut innehåller ett eller flera korrekturfel), oftast i form av ett eller några få fel. Ett tiotal beslut innehåller många skrivfel, ibland upp till 20 stycken. De flesta skrivfel är inte särskilt allvarliga, men de är ändå olyckliga eftersom det kan påverka läsarnas förtroende för Migrationsverket. Några skrivfel får stora konsekvenser, eftersom de är felstavningar av namn och felaktiga uppgifter i sakfrågor. Språkfelen påverkar också läsningen negativt, eftersom de får läsaren att stanna upp och avbryta den känsliga läsprocessen.

Ofta är en stor andel skrivfel i texter ett tecken på att skribenternas arbete präglas av tidsbrist, vilket kan vara ett organisatoriskt problem för myndigheten att lösa snarare än ett individuellt problem för den enskilda skribenten. Oavsett vilket kommer läsare att uppfatta texter med många skrivfel som slarviga, vilket förstärker bilden av masshantering av Migrationsverkets beslut. Lösningen är att skribenterna får mer tid för korrekturläsning och utnyttjar språkkontrollprogram samt att myndigheten tar fram genomarbetade malltexter och autotexter.

Faktafel förekommer

Den allvarligaste formen av skrivfel är när rena faktauppgifter blir fel. I flera fall är namnen på de sökande felstavade. Detta leder förmodligen inte till några förståelseproblem, men man kan räkna med att de sökande uppfattar detta som ett uttryck för bristande respekt (se exemplet i avsnittet om felstavade namn under rubriken *Tilltalet direkt men distanserat*).

Allvarligt är också när ett skrivfel avslöjar skribentens inställning. I det här exemplet har skribenten felaktigt skrivit att den sökande *begått* handlingar i hemlandet när han i stället har berättat att han har *utsatts* för handlingar. Detta kan ge den sökande en uppfattning om att handläggaren har en subjektiv uppfattning om hans berättelse och inte litat på honom.

De handlingar som I T eventuellt har begått [borde vara *har utsatts för*, min anmärkning] i hemlandet är brottsliga såväl i Serbien som i Sverige.

Här bidrar ett missat ord (inte) till att meningen får en helt annan innebörd än vad som var tänkt:

Eftersom den nuvarande syriska regeringen är involverad i de pågående stridigheterna kan familjen [inte]erhålla något myndighetsskydd.

Småfel är vanligast

Exempel på korrekturfel är meningar som saknar punkt eller har dubbel uppsättning punkter och felaktiga skiljetecken (kommatecken i stället för punkt och extra mellanslag där det inte ska vara något). Det kan också saknas ord (ofta korta formord som *att*) eller så blir det något eller några ord för mycket (kanske för att skribenten formulerat om sig och missat att justera hela meningen). Dubblering av bokstäver eller borttappade bokstäver är också vanligt, liksom särskrivningar.

Några exempel på felstavade ord:

alltjämnt (alltjämt)

alvarlig (allvarlig)

an (av)

asyl berättelse

avseede (avseende)

civil befolkningen

ett antar 1 internationella organisationer

fån (från)

förliknings kommitéer

grönskar och frukter (grönsaker och frukt)

hazara (hazar)

i åldern 18-40+ år

Kanun traditioner

kommitéer

mark konflikt

Saddam regimen

skrädare (skräddare)

som (ska vara ordet *om* som i ”Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet finner Migrationsverket att du har gjort sannolikt att det finns en sådan individuell hotbild mot dig som innebär att du riskerar att utsättas för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling eller bestraffning som du återvänder till Ghazni.”)

tvångs värvad

uteslutande grund

vissa (visa)

13-14 års åldern

Här har skribenten råkat skriva in något ord för mycket eller missat att skriva ut ett ord helt och hållet (jag har fetmarkerat dem i texten):

Följaktligen är det vanligen inte heller rimligt att avkräva somaliska medborgare **förete** skriftlig bevisning för att styrka sin bakgrund och sina därmed sammanhängande asylskäl.

Det är således din berättelse och den landinformation angående situationen och säkerhetsläget i Syrien som finns till hands som bör ligga till grund för bedömningen om du gjort sannolikt att du är i behov [av] internationellt skydd.

Han har även deltagit i demonstrationer och martyrbegravningar i syfte **med** att stödja sitt folk samt visa sitt missnöje mot regimen.

Du har också uppgett att du på grund av att du är sunnit och palestinier blivit beskylld av shiitiska regeringsstyrkor och miliser för att vara Saddam anhängare samt ligga bakom motståndet mot i Irak.

Familjen har även vänt sig till polisen som **vilka**, vad Migrationsverket kan förstå, samtliga gånger upptagit anmälan i ärendena.

De asylskäl du uppgett anser verket **ej** är inte tillräckliga för att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Här förekommer felaktiga böjningsformer eller felaktiga prepositioner:

... och era gemensamma barn som är bosatt [bosatta] i Sverige.

Du har till ärendet bifogat kopia av passhandling (original uppvisad [uppvisat]) ...

I första hand gör du gällande att det finns en grundad anledning att anta att du löper risk att straffas med döden, utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning med anledning av att din familj är inblandade [inblandad] i en blodsfejd ...

I princip alla landets medborgare som omfattas av den obligatoriska offentliga sjukförsäkringen, har rätten till fri [fria] hälso- och sjukvårdstjänster ...

Hon har inte varit politisk aktiv dock varit utsatts [utsatt] för hot och misshandel i samband med att säkerhetstjänsten sökt efter x.

Familjen är muslimer [muslimsk] ...

Detta utförde x mellan maj 2011 till [och] januari 2012.

Du har via biträdet [biträdets] inlaga i första hand yrkat på att du är att anse som flykting ...

Du har lämnat in ett ID-kort samt ett födelsebevis till stöd för din identitet och sin [din] hemvist.

Under de tre senaste åren har ni blivit utsatta av [för] trakasserier av olika albaner.

Innan du och din familj kom till Sverige skickade dina föräldrar dina två bröder S och A till Sverige några månader före [innan] ni lämnade landet.

Här saknas interpunktion eller mellanslag, eller så är det felaktig versal eller gemen bokstav:

ellerutsättas

eritrea

förnedrandebehandling

Hon är muslim född och folkbokförd i x.

personligaomständigheter

Vad gäller säkerhetssituationen i Afghanistan har Migrationsverket i Rättschefens rättsliga ställningstagande angående fråga om väpnad konflikt ...

Migrationsverket erinrar om att vissa uppgifter i detta beslut kan omfattas av bestämmelserna i 37 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Här är två exempel på meningar som helt har havererat:

Han har innan oroligheterna i Syrien inte haft något större problem med myndigheterna eller varit politisk aktiv som skulle vara bidragande orsak till att han skulle vara av myndigheterna intresse på grund av politisk aktivitet.

Det faktum att kuchis under en längre tid har attackerat er by samt har dödat din farfar, finner Migrationsverket att du har gjort sannolikt att du känner en välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp till följd av de rådande svåra motsättningarna i x.

Rekommendation: Se till att orden är begripliga för läsaren. Undvik ålderdomliga ord, onödiga facktermer, intern jargong, inslag av engelska och vaga prepositioner. Försök att ligga så nära allmänspråket som möjligt. Förklara svåra men nödvändiga fackord och förkortningar. Korrekturläs texten noggrant.

Litteratur och länkar

- Blückert, Ann, 2012: *Studie av domskrivningsprocessen vid förvaltningsrätt och tingsrätt. Rapport till arbetsgrupp tillsatt av Sveriges Domstolar*. Domstolsverket.
- Ehrenberg-Sundin, Barbro, 2008: *En läsbarhetsanalys av domar. Vad är det som gör domar svåra att läsa? Hur avviker språket från normal sakprosa? Vad tycker juristerna själva?* Bilaga 10 i Förtroendeutredningens betänkande (SOU 2008:106).
- Ekman-Öst, Ulrika, 2008: *Svåra ord i domar. Förstår vanliga människor innebörden av juridiska domar?* Bilaga 8 i Förtroendeutredningens betänkande (SOU 2008:106).
- Gula boken. Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet*. Ds 1998:39, 4 uppl. Statsrådsberedningen, 1998.
- Hellspång, Lennart, 2001: *Metoder för brukstextanalys*. Studentlitteratur. Lund.
- Hellspång, Lennart, Ledin, Per, 1997: *Vägar genom texten. Handbok i brukstextanalys*. Studentlitteratur. Lund.
- Kimble, Joseph, 2006: *Lifting the fog of Legalese. Essays on Plain Language*. Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.
- Klarspråkskristallens vinnare 2010 (dom från Hovrätten i Västra Sverige):
www.vastrahovratten.domstol.se/Domstolar/vastrahovratten/Kristalldom.pdf.
- Klarspråkstestet: www.språkrådet.se/testet.
- Lix-räknaren: www.lix.se.
- Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning*. Ds 1998:43, 2 uppl. Statsrådsberedningen, 1998.
- Myndigheternas skrivregler*. Ds 2009:38. Statsrådsberedningen. 2009.
- Några riktlinjer för författningsspråket*. PM 1994:4 (2 uppl.). Statsrådsberedningen, 1994.
- Språk och struktur i domar och beslut*. Domstolsverket, 2 uppl., 2005.
- Språkrådets webbplats: www.språkrådet.se.
- Svarta listan*. Statsrådsberedningens PM 2011:1. Regeringskansliet. 2011.
- Svenska skrivregler*. Språkrådet. 2008.

- Sörlin, Marie, 2008: *Förståelse av domar. En intervjuundersökning av advokaters syn på klienters förståelse av domtexter*. Bilaga 9 i Förtroendeutredningens betänkande (SOU 2008:106).
- Wellander, Erik: *Kommittésvenska*. 2 uppl., Svenska språknämnden, 1974.
- Ökat förtroende för domstolarna*. Förtroendeutredningens betänkande (SOU 2008:106).

Bilaga

Frågor som grund för analysen av domarna (ur Språkrådets klar-språkstest för förvaltningsbeslut www.språkradet.se/testet).

Tonen i texten

1. Har texten ett tydligt och konsekvent direkt tilltal till läsaren?
2. Utnyttjar du möjligheten att tala om avsändaren som vi?
3. Framgår det tydligt vem som gör vad, det vill säga har du be-folkat språket?

Innehållet

4. Innehåller texten det som läsarna behöver veta och det som krävs enligt lag?

Dispositionen

5. Står det som läsaren vill ha svar på tidigt i texten?

Rubrikerna

6. Har texten en informativ ärendemening?
7. Innehåller texten rubriker som svarar mot innehållet?
8. Finns det informativa underrubriker i texten?

Textens olika delar

9. Är själva beslutet klart och entydigt formulerat?
10. Är eventuella villkor för beslutet tydligt angivna i anslutning till själva beslutet?
11. Presenteras skälen för beslutet under egen rubrik?
12. Ger du en pedagogisk presentation av skälen till beslutet?
13. Redogör du för utredningen i ärendet så att mottagaren kan följa sitt ärende?
14. Får mottagaren anvisningar om fortsatt agerande i ärendet, till exempel om beslutet kan överklagas eller inte?

Styckena och sambanden

15. Är texten indelad i stycken där nytt stycke markeras med blank-rad?
16. Är styckeindelningen logiskt genomförd med en tankegång per stycke?

17. Finns det tydliga samband mellan uttryck som syftar på samma sak? Använder du till exempel pronomen eller bestämd form av substantivet i stället för att upprepa samma ord? Exempel: en ersättning, den eller ersättningen.
18. Finns det bindeord som visar hur meningar och stycken hänger ihop, till exempel eftersom, men, därför att, trots att, nämligen?
19. Är hänvisningarna inom texten tydliga?
(Undviker du till exempel Med hänvisning till ovanstående ...?)

Meningarna

20. Varierar meningslängden så att några meningar är korta (omkring 10 ord) och andra är längre (upp till ungefär 25 ord)?
21. Är meningarna enkelt byggda utan till exempel långa inskjutna satser och onaturlig ordföljd?
22. Kommer det viktiga tidigt i meningen?
23. Använder du punktuppställningar för att göra informationen överskådlig?

Orden och fraserna

24. Är texten fri från substantiveringar som tynger texten? (Skriver du till exempel "innan du betalar in beloppet" i stället för med substantiv "innan inbetalning av beloppet görs"?)
25. Är texten fri från ord som har förlängts i onödan? (Skriver du till exempel fråga i stället för frågeställning?)
26. Använder du korta prepositioner i stället för de vaga angående, avseende, beträffande, gällande, rörande?
27. Använder du nutida och begripliga ord i stället för ålderdomliga, stela och byråkratiska? (Skriver du till exempel Någon är skyldig att.../Någon ska... i stället för Det åligger någon att... Det ankommer på någon...?)
28. Använder du konkreta ord? (Skriver du till exempel träd i stället för vegetationselement?)
29. Förklarar du fackord och förkortningar som du måste ha med i beslutet?
30. Undviker du modeord, svengelska och främmande ord?
31. Har du noga kontrollerat att beslutet inte innehåller felstavade ord eller andra språkfel?



Migrationsspråkutredningen

**Djupintervjuer av offentliga biträden som
förepräder enskilda parter vid Migrationsverket**

Stockholm, oktober 2012

Markör Örebro

Box 396, 701 47 Örebro

Tel: 019-16 16 16, Fax: 019-16 16 17

info@markor.se

Markör Stockholm

Box 921 39, 102 08 Stockholm

Tel: 019-16 16 16, Fax: 08-716 83 81

• www.markor.se

Uppdrag:	Djupintervjuer av offentliga biträden som företräder enskilda parter vid Migrationsverket
Beställare:	Regeringskansliet Migrationsspråkutredningen (Ju 2012:02)
Kontaktperson:	Anna Dieden
Projektledare Markör:	Sofia Boborg
Undersökningsperiod:	september och oktober 2012

Innehåll

Inledning.....	316
Bakgrund och syfte	317
Genomförandet av undersökningen	317
Målgrupp	317
Urval och metod	317
Resultatdispositionen i rapporten	318
Resultat av intervjuerna	319
Bakgrundsinformation.....	319
Erfarenhet och bakgrund biträden.....	319
Bakgrund enskilda parter.....	321
Migrationsverkets beslut	322
Medverkan på mötet vid Migrationsverket	322
Parter som får bifall respektive avslag	322
Utformningen på mötet vid Migrationsverket	322
Beslut utifrån mallar	324
Grundläggande om beslut	324
Att tillgodogöra sig beslutet	324
Översättning och tolkens roll	326
Skriftlig översättning av beslutet	328
Beslutets innehåll	329
Terminologin	329
Motiveringen.....	329
Dispositionen	330
Deskriptiva delar och egentliga skäl	330
Omfattningen på beslutet	330
Fortsatt prövning.....	331
Hemlandsbeskrivning och egen berättelse	331
Källor till hemlandsbeskrivning	331
Språklig utformning.....	332
Svårighetsgrad	332
Rättslig argumentation	333
Barnperspektivet	334
Sammanfattning.....	337
Slutsats	340
Bilaga 1 Intervjuguide	342

Inledning

Vid all myndighetsutövning är det ett grundläggande krav att de förvaltningsbeslut som fattas är utformade på ett sådant sätt att den som tar del av ett beslut kan förstå beslutets innebörd. Det kan dock ibland vara svårt att förstå skälen bakom ett beslut. Anledningarna till detta kan vara flera och exempelvis bero på svårigheter för en myndighet att förmedla innebörden av ett beslut, eller begränsningar i mottagarens möjligheter att tillgodogöra sig ett beslut.

På migrationsområdet finns särskilda omständigheter som ska beaktas vid kommunikationen mellan de beslutsfattande myndigheterna och mottagarna av beslut. Migrationsärenden innehåller ofta komplicerade frågeställningar av stor betydelse för den enskilde. De personer som tar emot beslut från Migrationsverket saknar ofta tidigare kontakt med svenska myndigheter och behärskar regelmässigt inte svenska språket. Dessa omständigheter ställer särskilda krav på utformningen av beslut på migrationsområdet.

Utformningen av beslut och domar på migrationsområdet regleras endast i begränsad utsträckning i lag. Av språklagen (2009:600) framgår att det språk som används i offentlig verksamhet ska vara vardat, enkelt och begripligt. Förvaltningslagen (1986:223) anger vidare att ett beslut i ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild person som huvudregel ska innehålla de skäl som är avgörande för utgången i ärendet. På migrationsområdet finns dessutom särskilda bestämmelser i utlänningslagen (2005:716), se 13 kap. 10 § utlänningslagen, som reglerar motivering av myndighetsbeslut. Av nyssnämnda lagrum framgår att ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Några närmare bestämmelser om *hur* skälen för beslut ska utformas finns dock inte.

Det är viktigt att det i Migrationsverkets beslut på ett klart sätt framgår vilka omständigheter som tillmätts betydelse i ärendet och hur aktuella rättsregler har tillämpats. Dessutom är det 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. Mot denna bakgrund finns ett behov av att närmare utreda utformningen av beslut och domar på migrationsområdet.

Bakgrund och syfte

Migrationsspråkutredningen har till uppdrag att utreda utformningen av beslut och domar inom migrationsområdet. Som ett led i detta utredningsuppdrag ska Migrationsspråkutredningen kartlägga hur Migrationsverkets beslut uppfattas av enskilda parter. Migrationsspråkutredningen har tillfrågat Markör Marknad & Kommunikation AB om att genomföra telefonintervjuer med offentliga biträden (partsombud) till enskilda parter vid Migrationsverket.

Genomförandet av undersökningen

Målgrupp

Målgrupp för undersökningen är offentliga biträden (partsombud) till enskilda parter vid Migrationsverket.

Urval och metod

Urvalet bestod av samtliga offentliga biträden som företräder parter vid Migrationsverket och som fanns i Advokatsamfundets register. Migrationsspråkutredningen genomförde rekryteringen av respondenter genom att ett informationsbrev skickades till alla de offentliga biträdena. I brevet informerades om att biträdena kunde kontakta ansvarig från Migrationsspråkutredningen för att anmäla intresse att delta i undersökningen. 25 respondenter hörde av sig för att delta i undersökningen. Målet för undersökningen var att genomföra 30 intervjuer och för att uppnå det direktrekryterade Markör fem biträden. Biträdena ringdes upp av Markörs personal och tillfrågades om att delta. Det resulterade i totalt 30 bokade intervjuer.

Samtliga respondenter fick ta del av frågorna i undersökningen via mail innan intervjun, detta för att de skulle ha möjlighet att bekanta sig med frågor och förbereda sig inför intervjun.

Sent i sista veckan för undersökningen avbokades två intervjuer, på grund av sjukdom och tidsbrist. I samråd med kunden beslutades att dessa intervjuer inte skulle ersättas med nya respondenter eftersom det skulle innebära tidsförskjutning av undersökningen. Totalt antal genomförda intervjuer i undersökningen blev 28 stycken.

Undersökningen genomfördes med hjälp av kvalitativ metod i form av djupintervjuer. Djupintervjuerna genomfördes i form av telefonintervjuer. Längden på varje intervju var cirka 60 minuter.

Resultatdispositionen i rapporten

Resultatet av intervjuerna presenteras under följande huvudrubriker i rapporten:

- Bakgrundsinformation
- Migrationsverkets beslut
- Grundläggande om beslut
- Beslutets innehåll
- Hemlandsbeskrivning och egen berättelse
- Språklig utformning
- Rättslig argumentation
- Barnperspektivet

Frågorna i undersökningen är formulerade med utgångspunkt i parternas uppfattning. Det vill säga biträdena ombeds redogöra för de åsikter som parterna framför till dem. Frågorna handlar i huvudsak om språket och tydligheten i besluten. Det visade sig i ett tidigt skede av intervjuerna att få parter har läst besluten, på grund av att de inte kan språket, vilket begränsar deras möjlighet att ha åsikter om beslutet. Däremot framkom mycket åsikter från biträdena och annan relevant information. Vid intervjuerna har vi i första hand tryckt på parternas åsikter men även gett utrymme för biträdenas egna åsikter. I resultatgenomgången framgår det tydligt vilka åsikter som hänförs till parterna respektive biträdena.

För att illustrera intervjuerna förekommer citat i vissa fall där de anses belysa frågeområdet. I samtliga fall är citaten och informationen i rapporten i övrigt angiven på sådant sätt att det inte går att härleda några uppgifter till en viss person.

Rapporten avslutas med en sammanfattning och slutsats.

I bilaga till rapporten finns den intervjuguide som har använts i undersökningen.

Resultat av intervjuerna

Bakgrundsinformation

Erfarenhet och bakgrund biträden

Det är en spridning från de biträden som arbetat 4–6 år upp till de som arbetat upp till 40 år som offentliga biträden vid Migrationsverket. De flesta har arbetat 20–25 år (9 st.) eller 4–6 år (7 st.). Några (4 st.) har lång erfarenhet och har arbetat 30–40 år.

Tabell 1: Antal års erfarenhet

Cirka antal år:	Antal biträden:
4–6 år	7 st
10 år	5 st
15 år	3 st
20–25 år	9 st
30–40 år	4 st

De flesta biträden har en spridning av olika kategorier av ärenden. I princip tar man de ärenden som man blir tilldelad av Migrationsverket och de ärenden där parter begär att få dem som biträde.

Några biträden uppger att de enbart har asylärenden och/eller anknytningsärenden.

De flesta biträden (23 st.) har haft ärenden med ensamkommande barn, endast några (5st.) uppger att de inte haft några sådana ärenden.

Tabell 2: Antal ärenden med ensamkommande barn

Kategori:	Antal biträden:
Flertal ensamkommande barn	9 st
Ett/fåtal ensamkommande barn	14 st
Inga ensamkommande barn	5 st

Det framkommer av intervjuerna att det är något vanligare att yngre och kvinnliga biträden får företräda ensamkommande barn. Orsaken till det tror man är att de anses kunna förstå och kommunicera bättre med barn jämfört med vad manliga biträden kan.

När biträdena ombads uppskatta hur många ärenden de har per år visade det sig vara en spridning från de biträden som haft 5–10 ärenden upp till de som haft 200 per år. De flesta har haft 20–50 ärenden (8 st.). Något färre (6 st.) har haft betydligt fler ärenden (100–200 ärenden).

Tabell 3: Ungefärligt antal ärenden per år

Cirka antal ärenden:	Antal biträden:
5–10 ärenden	7 st
10–20 ärenden	3 st
20–50 ärenden	8 st
50–100 ärenden	4 st
100–200 ärenden	6 st

De flesta biträdena uppger att de träffar parterna fysiskt mellan 2 till 4 gånger i ett ärende, generellt färre vid bifall. Antalet tillfällen beror på ärendets karaktär och vid avslag hur långt det överklagas. Om ärendet överklagas till högre instans uppger de flesta att det handlar om 6 till 10 träffar eller fler per part.

Biträdena är verksamma främst i södra Sverige (Skåne och Småland), västra Sverige (Göteborg och Halland) och Mälardalsområdet. Några biträden är verksamma i Dalarna och Gävleborg och ett fåtal har ärenden över hela Sverige. De flesta har ärenden som ligger inom hanterbart avstånd i förhållande till var de är stationerade men det förekommer att parter måste åka långt för att träffa sitt biträde. Ett biträde uppger att det ställer till problem för parterna och att de känner sig illa behandlade.

Det har tidigare varit så att Migrationsverket har haft en regel att asylsökande inte ska ha biträden längre bort än 10 mil från deras boende. Detta för att man ska kunna åka till advokaten över dagen. För att spara pengar har detta gjorts om till att advokaten ska finnas 10 mil från beslutsorten. Detta innebär att vissa av de asylsökande får mycket långt till sitt biträde och de upplever att det är ett stort problem och att de blivit illa behandlade.

Det förekommer dessutom att parterna flyttar/tvingas flytta till olika platser i Sverige under ärendets gång.

De enheter som biträdena får besluten från är främst Malmö, de olika enheterna i Stockholmsområdet, Uppsala, Flen och Göteborg.

Andra förekommande enheter är i Jönköping, Gävle, Boden och Lund.

Biträdenas olika erfarenhet har bidragit till en stor bredd i undersökningen. Vid en analys av resultatet i förhållande till biträdenas bakgrund visar intervjuerna dock att det inte finns någon tydlig skillnad i deras resonemang utifrån biträdenas erfarenhet, kategori av ärende, var i landet de verkar eller från vilken migrationsenhet som de får besluten.

Bakgrund enskilda parter

Samtliga biträden uppger att de har en spridning av nationaliteter som i huvudsak följer flyktingströmmarna till Sverige. Det varierar med andra ord vilka nationaliteter som de enskilda parterna har. I nuläget uppger flera att parterna kommer från olika länder i Mellanöstern såsom Iran, Irak, Afghanistan och senaste tiden är det vanligt förekommande med parter från Syrien. Ett tag kom det många från olika länder i Afrika, numera är det främst från Somalia.

Det är stor spridning. Vissa tider kommer det fler flyktingar från en eller ett fåtal nationaliteter beroende på att det är oroligt i deras hemland. Exempelvis under 80- och 90-talet var det många flyktingar från Kosovo. Under 90- och 2000-talet har det varit många från Iran och Irak. Generellt kan man säga att det är många från Mellanöstern.

De flesta biträden uppger att det bland parterna är en spridning av åldrar, kön, kulturell bakgrund och utbildningsnivå. Några uppger att det är något fler män än kvinnor och att de flesta är omkring 30–40 år. Enligt några biträden har de flesta av deras parter hög utbildningsnivå medan några säger att de flesta parter har mycket låg utbildningsnivå. I de flesta fall hänger det ihop med varifrån parterna kommer. Parter från exempelvis Iran och Irak uppges generellt ha en relativt hög utbildningsnivå medan parter från exempelvis Afghanistan och Somalia har en lägre utbildningsnivå. Bland dem från Somalia och Afghanistan är det dessutom fler som inte gått i skolan alls och som är analfabeter.

Några av de kvinnliga biträdena uppger att de oftare än sina manliga kollegor får kvinnliga parter och ett av de kvinnliga biträdena att hon specifikt får ärenden med hedersrelaterad problematik.

Migrationsverkets beslut

Medverkan på mötet vid Migrationsverket

Nästan alla biträden uppger att de inte deltar vid mötet då parten delges beslutet vid Migrationsverket. Orsaken till det är att de inte kallas till mötet och även om de skulle vilja delta så skulle de inte få betalt för det eftersom det inte ingår i deras uppdrag. Ett fåtal biträden uppger att de varit med vid mötet vid enstaka tillfällen.

Biträdena uppger att de får beslutet från Migrationsverket innan parten nås av det. Några kallar parten till möte för att delge och gå igenom beslutet innan mötet på Migrationsverket. Några går igenom beslutet efter mötet på Migrationsverket.

Parter som får bifall respektive avslag

Det framkommer av intervjuerna att det skiljer sig hur många gånger biträdena träffar parterna som fått bifall och avslag. De som fått bifall träffar biträdena generellt aldrig efter att de delgivits beslutet. De är oftast nöjda med beslutet och det finns inget syfte att gå igenom det mer detaljerat. De enda fall där det kan hända att biträdet träffar klienten vid bifall är då parten inte fått flyktingstatus. Då kan parten vilja överklaga beslutet och således träffa biträdet för att gå igenom beslutet och förbereda överklagandet. Av intervjuerna framkommer dock att det är oklart hur tydligt Migrationsverket förklarar för dem som fått bifall på vilka grunder de fått uppehållstillstånd, hur det påverkar dem och att de kan överklaga bifallsbeslutet.

Utformningen på mötet vid Migrationsverket

Flera biträden har åsikter om hur beslutet delges parten vid Migrationsverket och några har även fått synpunkter från parterna med samma uppfattning. Mötet är enligt dessa mycket kort och i princip delges bara parten om de fått bifall eller avslag. Parten förstår inte innehållet i beslutet eller på vilka grunder man tagit beslutet.

Med anledning av mötets nuvarande utformning anser de flesta biträden att det inte fyller något syfte för dem att delta även om de skulle vara kallade och få betalt för det. Emellertid, om Migrations-

verket skulle gå igenom beslutet mer noggrant tror flera att det skulle vara bra att de var med som ett stöd till parten.

Jag hör inte ens om det mötet. Det är bara en formell delgivning. Jag är inte ens säker att de tolkar hela beslutet. Det är mitt intryck att de är totalt värdelösa. Som underrättelse av beslutet är det helt värdelöst. Ingen som jag har träffat har sagt att de förstått. Jag måste ändå gå igenom beslutet med parten, inför överklagandet. De vet att de har fått nej eller ja men inte mer. Vi går igenom vad vi ska åberopa för överklagandet.

Nej, det ingår inte i mitt arbete. Jag ser inte heller varför vi biträden skulle delta. Idag är endast mötet en träff där parten får reda på beslutet och får skriva under att denne mottagit det. Skulle möten göras om och beslutet skulle förklaras och diskuteras så skulle det finnas tydligare skäl till varför vi biträden skulle delta.

De biträden som uppger att beslutet delges parten innan mötet på Migrationsverket tycker att mötet på Migrationsverket fungerar bra, grundat på att parten redan fått beslutet förklarat för sig.

Parten får beslutet från mig innan mötet på Migrationsverket så parten vet alltid utfallet innan mötet. Mötet blir endast en delgivning där parten skriver på beslutet. Jag tycker inte att det finns någon problematik i det systemet.

Några biträden uppger att de inte ser något syfte i att vara med vid mötet på Migrationsverket eftersom de ändå vill träffa klienten i enrum för att gå igenom vad de kan angripa inför överklagandet.

En åsikt som framkommer av intervjuerna är att det inte är lämpligt och att det inte anses vara Migrationsverkets uppgift att förklara beslutet för parten. Orsaken till det är att Migrationsverket är part vid ett eventuellt överklagande och därför är det till och med direkt olämpligt.

... det tycker jag inte heller är Migrationsverkets uppgift. Finns det ett offentligt biträde så är det vår uppgift. Migrationsverket är ju part vid ett eventuellt överklagande. Då är det till och med olämpligt.

Några biträden har åsikter om att det är mottagningshandläggare som delger besluten på Migrationsverket, det vill säga personer som inte har juridisk kunskap och/eller är insatta i ärendet. Enligt några biträden har det förekommit att mottagningshandläggare uppgivit felaktiga uppgifter till parten och man tror att handläggarnas bristande generella kunskap och specifikt i ärendet gör att mötena blir så kortfattade som de är.

Sen är det mycket felaktigheter från Migrationsverket. Det är ju inte jurister som förklarar besluten utan mottagningshandläggarna. Man ska inte lägga det i händerna på en som inte är jurist. De har ju inte insyn i beslutsfattandet och det kan inte vara dennes uppgift att förklara. Det är bästa välvilja men jag har varit med om att man sagt att man kan göra såhär och det är inte rätt. De ska inte lägga sig i.

Det förekommer enligt biträdena mycket sällan att parterna efterfrågar vem som tagit beslutet och av det skriftliga beslutet framgår det, enligt biträdena, tydligt vem som har fattat beslutet. I de fall då det efterfrågas vem som fattat beslutet undrar parterna om det var den handläggare som de träffade vid utredningen som fattade det.

Beslut utifrån mallar

Att besluten är fattade utifrån mallar framgår enligt biträdena inte för parterna. För biträdena är det däremot tydligt och det varierar hur de ställer sig till det. Vissa anser att det fungerar bra, att det är nödvändigt och en förutsättning för rättssäkerheten. Andra tycker att det finns brister i mallarna och hur de används. Bristerna ligger i att besluten känns opersonliga och massproducerade. Enligt biträdena skulle vissa delar, i synnerhet lagtext, kunna kortas ner och förenklas. Några biträden berättar dessutom att det som en konsekvens av att man använder mallar förekommit att Migrationsverket har glömt att byta ut namnet på parten i beslutet.

Det framkommer av intervjuerna att parter har haft synpunkter på att mötet på Migrationsverket också följer en mall. Enligt mallen ska parten bli informerad om processen för överklagandet och i samband med det ska parten informeras om hur stor andel som överklagar besluten som får bifall. Biträdet menar att man på ett felaktigt sätt försöker avråda folk från att överklaga och parterna upplever att Migrationsverket sprider en känsla av att det inte är någon idé att överklaga.

Grundläggande om beslut

Att tillgodogöra sig beslutet

Hur parterna tillgodogör sig besluten har till stor del att göra med biträdets förmåga att förklara det. Parten kan inte svenska och kan således inte själv läsa beslutet och Migrationsverket förklarar enligt

biträdena inte besluten. Migrationsverket delger bara om de fått bifall eller avslag. Med andra ord är det mycket få parter som har haft möjlighet att ta del av det skriftliga beslutet i sin helhet. De få som haft möjlighet till det har gjort det genom en bekant eller släkting som kan svenska. Oftast har de då endast läst delar av beslutet, inte beslutet i sin helhet.

Av intervjuerna framkommer att det är otydligt vem som bär det yttersta ansvaret att se till att parten har fått ta del av och förstått beslutet. Migrationsverket förklarar en mycket liten del av beslutet och biträdet har inte möjlighet att förklara hela beslutet inom ramen för sitt uppdrag som biträde. Det kan leda till att parten kan gå igenom hela processen utan att helt ha tagit del av hela beslutet.

Som det är nu får parten inte beslutet förklarat för sig i helhet på Migrationsverket. Jag och parten går endast igenom den information vi behöver för att göra ett överklagande och vid Migrationsdomstolen får heller inte parten beslutet förklarat för sig. Det innebär att vissa parter går igenom hela processen och får avslag utan att förstå sitt beslut i helhet. Det gör mig upprörd och jag förstår inte varför detta inte blivit en fråga.

Med hjälp av biträdet är de flesta biträden dock överens om att parterna mer eller mindre kan förstå besluten. Det gäller återigen i första hand de som fått avslag eftersom biträdet sällan träffar de som fått bifall. Fokus ligger dock på det som är relevant för överklagandet, vilket är bitrådets huvudsakliga uppgift. Att förklara *hela* beslutet ryms enligt biträdena inte inom tidsramen för uppdraget.

De flesta biträden är överens om att parterna inte skulle kunna tillgodogöra sig beslutet på egen hand. I synnerhet inte den rättsliga delen av beslutet. I regel går dock biträdet sällan igenom hela den delen, om ens över huvud taget, eftersom det inte är i fokus för ett överklagande.

Att förklara besluten ställer enligt biträdena, av flera skäl, höga krav på deras pedagogiska förmåga. Klienterna kommer från kulturer med helt andra samhällssystem och det kan vara svårt för dem att förstå det svenska systemet och processen i ärendet. Att förklara för dem med lägre utbildningsnivå eller ingen utbildning alls ställer också höga krav på biträdet. Det gäller för dem att kunna läsa av och anpassa språket utifrån parten för att de ska kunna tillgodogöra sig beslutet och för att de tillsammans ska kunna förbereda ärendet inför överklagande.

Förutom att utbildningsnivå och kulturell bakgrund kan påverka förmågan att tillgodogöra sig beslutet kan de faktorerna även påverka möjligheten att få asyl såtillvida att parterna har olika lätt att förstå processen och vad de kan/bör framhålla.

... förhållanden kan vara annorlunda beroende på kulturell bakgrund och utbildningsnivå. Den som har högre utbildningsnivå har lättare att tolka besluten. Exempel på skillnader beroende på kulturell bakgrund kan exempelvis vara asylsökande från Balkan. Där hade man ett system som påminde om vårt och det var lättare för dessa personer att förstå processen. I exempelvis vissa arabiska länder är det större skillnad. Staten som system har inte samma inflytande där utan det är istället klaner som styr.

De som har högre utbildning är mer kritiska till besluten. Jag upplever inte att det är någon skillnad mellan könen. Utifrån kulturell bakgrund så är de personer som kommer från mer utvecklade länder mer kritiska till besluten. Utbildningsnivån hänger också i viss mån samman med möjligheten att få stanna. De personer som har högre utbildning och får rätt tolk har bättre möjlighet att kunna uttrycka sina egna skäl och har därmed större möjlighet att få asyl.

Många kommer från länder utan rättsstat och har dålig syn på statliga tjänstemän. Det tror inte att de kan lita på dessa. Det kan ha koppling till kulturell bakgrund och ursprungsland.

Översättning och tolkens roll

Parterna uttrycker enligt biträdena ibland åsikter om tolkens insats och dennes betydelse för att tillgodogöra sig beslutet vid mötet på Migrationsverket. Enligt biträdena uttrycker parterna dock sällan sin åsikt vid mötena på grund av det underläge som de befinner sig i. De vill inte under några omständigheter besvära i rädsla för att det ska påverka beslutet. Flera av biträdena har också själva åsikter om hur det i stort fungerar med tolsituationen på Migrationsverket. Det som framkommer är att kvaliteten på tolkarna är varierad. Oftast är det problem med att Migrationsverket tillhandahåller tolkar som inte har tillräcklig kompetens och för få rätts-tolkar. Nivån på tolkningen bland de "vanliga tolkarna" är inte tillräckligt hög och de följer inte tolketiken, vilket leder till att parten inte blir korrekt översatt. Eftersom mötet på Migrationsverket är så kortfattat påverkar det parten relativt lite i denna situation. Däremot får det stor påverkan på utredningen då det kan

göra att uppgifterna som framkommer till Migrationsverket kan bli felaktiga.

De auktoriserade tolkarna är dels bättre på språket men de följer också tolketiken bättre än tolkar som inte är auktoriserade.

Det fungerar generellt väldigt dåligt på Migrationsverket. De har skrivit avtal med en tolkbyrå som inte håller måttet. De skriver i sitt avtal att de ska tillhandahålla ett visst antal tolkar som är rättstolkar men i själva verket har de inga. Ingen vill jobba för dem. Det är lekmän som tolkar. De talar två språk men det är allt. Migrationsverket vet om detta och i vissa fall gör de sig skyldiga till civil olydnad och går förbi avtalet för att det inte fungerar. Jag vet inte hur många utredningar jag har avbrutit för att tolkningen inte fungerar. Jag uppmuntrar mina klienter att protestera om de tycker att det inte fungerar. Det var samma för 4–5 år sen, då fungerade det inte heller, sen blev det en bättre upphandling men nu är det illa igen.

Inte bara nivån på tolkningen får betydelse för översättningen. I och med att språket är så mångfacetterat kan det räcka att olika tolkar används vid olika tillfällen för att ord ska översättas på olika sätt och leda till missuppfattningar. Det kan få till följd att partens berättelse inte anses vara trovärdig. För att illustrera den detaljnivå som tolkningen ställer krav på berättar ett av biträdena följande:

Det händer att det har varit två olika tolkar på Migrationsverket och det kan ha medfört att de tolkat begrepp på olika sätt och översatt dem med olika ord. Det leder till att parten får trovärdighetsbrister i sin historia. Då är det en skitsak som får avgörande betydelse. I berättelsen om sin situation hävdar då Migrationsverket att parten kan ha använt olika benämningar såsom 'polis', 'säkerhetspolis' eller 'säkerhetsmyndighet' och det leder till att parten uppfattas som att han/hon saknar trovärdighet.

Ytterligare utmaningar med tolkningen är att det inom vissa språk finns dialekter som skiljer sig mycket från varandra. Om inte tolken behärskar dialekten som parten pratar kan det bli missuppfattningar. Enligt biträdena tar Migrationsverket inte alltid hänsyn till detta. Distinktionen framgår inte heller alltid för biträdena i samband med att de tilldelas en part av Migrationsverket. Det skulle underlätta för dem om det framgick där. Utöver ovan nämnt kan det finnas kulturella och religiösa hinder samt eventuell släktskap/bekantskap mellan tolken och parten som försvårar/hindrar tolksituationen.

Det är blandat hur det fungerar. Ibland säger de att de inte förstått tolken. Ofta kan man rätta till det som blivit "fel" på Migrationsverket och gå igenom beslutet igen. Men om det inte fungerar på själva utredningen är det större problem. Om de missar kan det göra att de inte tror på personen. Det är inte helt ovanligt. Men det är klart att det är svårt för tolken och för parten. Parter ombeds att prata i korta meningar men de blir engagerade och upprörda och pratar på och då är det inte så lätt att översätta. Igår var jag på en utredning med tre barn som tjoade och tjimmade och det gick inte helt att höra tolken. Så det är inte alltid det är tolken som brister i språklig kompetens. Men ibland är deras svenskakunskaper inte helt 100 %. Ibland kan det vara folkgrupper som krockar, att man inte kan ha en tolk från en viss folkgrupp men man vågar inte säga det förrän i efterhand... Sen finns säkert inte alla ord och man måste förenkla och förklara som tolk.

Det framkommer också av intervjuerna att man i vissa fall måste använda sig av telefontolk istället för på-plats-tolk, vilket enligt biträdena försvårar generellt i kommunikationen och specifikt möjligheten att på ett tydligt sätt förklara beslutet. För vissa språk kan det dock vara en förutsättning då det endast finns ett fåtal auktoriserade tolkar att tillgå i hela landet.

Jag som jobbar som ... jurist upplever att det är så oräddvinst att det är så olika kunskapsnivå på tolkarna. Det framkommer också att för vissa språk finns det endast en eller två tolkar nationellt. Det finns en brist på auktoriserade tolkar och det är den viktigaste rättsfrågan. Om tolken är duktig blir advokaten trygg och om tolken är dålig skapas en stor osäkerhet.

Vid det tillfälle då biträdet går igenom beslutet med parten är nivån på tolkningen inget problem eftersom biträdet enbart använder tolkar som de vet fungerar väl. Biträdena uppger att det ställer höga krav på samspelet mellan biträdet och tolken för att förklaringen av beslutet ska bli på rätt nivå för parten. Det blir en dubbel anpassning där så väl biträdet som tolken anpassar språket efter partens språk- och kunskapsnivå.

Skriftlig översättning av beslutet

Mycket få biträden har fått fråga från parterna om skriftlig översättning av besluten. Däremot uppger flera biträden att det förekommer att klienterna lagt in beslutet i Google översatt och på så sätt kunnat läsa det på sitt eget språk. Biträdena tror att det kommer bli allt vanligare. Ofta orsakar sådana översättningar förvirring för

parterna och de som gått tillväga på det sättet har ofta missuppfattat beslutet. Det gör att det tar längre tid för biträdet att ställa allt till rätta och på nytt förklara beslutet.

Beslutets innehåll

Terminologin

Övergripande huruvida parterna är bekanta med terminologin och innehållet i beslutet är enligt biträdena svårt att uttala sig om eftersom de flesta parter inte läser beslutet själva. Liksom nämnts ovan förklarar biträdet beslutet och anpassar då språket till klienten för att han/hon ska kunna förstå, inte bara utifrån språk- och kunskapsnivå utan även rent generellt. Flera biträden uppger att även en svensk med en viss utbildningsnivå skulle ha svårt att ta till sig beslutet till fullo. Det gäller i synnerhet den juridiska terminologin, fack- och myndighetsspråket.

Om parterna är bekanta med de exakta termerna ”bifall” och ”avslag” i beslutet är mot bakgrund av det som nämnts ovan svårt att uttala sig om eftersom biträdena använder andra termer för att förklara. Biträdena uppger dock att det brukar ha framgått tydligt för parterna om de fått bifall eller avslag, antingen genom mötet på Migrationsverket eller genom deras förklaring innan/efter mötet på Migrationsverket.

Motiveringen

Parterna har enligt biträdena inte, återigen utifrån ovan, någon åsikt om motiveringen i besluten. Eftersom de inte läser beslutet tar de inte heller direkt del av den exakta motiveringen. Flera biträden uppger dock att motiveringen ibland är för kortfattad och otydlig. Det gör att det i sin tur blir svårt för biträdet att förklara och för parten att förstå motiveringen. Enligt biträdena läggs det för stor vikt vid den rena lagtexten och för lite kring motiveringen och kopplingen mellan lagen och grunderna på vilka man tagit beslutet.

De laborerar med två kriterier i sina beslut. 1. Trovärdighet och 2. Tillräckliga skäl. Man får en känsla av att de har en dold agenda. Beslutet kan andas att de inte tror på klienten men det framgår inte tydligt varför. De blandar ihop kriterierna. Man får en känsla av att de försöker avslå alla ärenden som de kan. Det dunkelt sagda är det dunkelt

tänkta. De skriver för mycket, det är en jäkla massa text. De redovisar inte tillräckligt tydligt sin analys. Det är ju det som jag och den sökande är intresserad av. På vilka punkter var klienten inte trovärdig?

Dispositionen

Utifrån ovan nämnt uppger biträdena att parterna inte heller har någon åsikt om dispositionen i beslutet. Biträdena å andra sidan framför att dispositionen är tydlig men man skulle vilja att det som berör det specifika ärendet får ta större plats och att "malltexten", främst lagtexten, var mindre omfattande och framträdande.

Deskriptiva delar och egentliga skäl

Med hjälp av biträdet blir det tydligt för parten vilka delar som är de deskriptiva delarna och vad som är de egentliga skälen. Parterna har generellt inte någon uppfattning om det enligt biträdena. För de enskilda parter som tagit del av beslutet via en släkting eller bekant är det enligt parterna otydligt. Enligt biträdena har de ofta rört ihop dessa delar och biträdet får förklara distinktionen.

Just därför är det viktigt att fråga parten om de fått hjälp. Då de har fått hjälp är ofta personen som hjälpt dem inte svensk eller uppväxt med det svenska språket. Det innebär att det blir lite si och så med förståelsen.

Omfattningen på beslutet

Parterna har inte heller någon synpunkt på om beslutet är för kort eller för långt, enligt biträdena. Biträdena själva anser, liksom nämnts tidigare, att delarna med de egentliga skälen är för kort och den juridiska delen, i synnerhet lagtexten, är för lång.

95 % är väldigt kortfattade. 75 % av texten är standardiserad där man hänvisar till diverse paragrafer.

Snarare att skälen för beslutet är för kort så man inte förstår. De skulle lägga ner mer tid på den biten. Annars vet jag inte att någon sagt att det blir för långt eller för kort.

Fortsatt prövning

Parterna har enligt biträdena ingen åsikt om ifall det framgår av beslutet vilka möjligheter som finns till fortsatt prövning, däremot anser biträdena att det framgår tydligt av beslutet. För de flesta parter har det dock enligt biträdena redan framgått att möjligheten finns eftersom de får hela processen med möjlighet till överklagande förklarad för sig vid första träffen med biträdet.

Hemlandsbeskrivning och egen berättelse*Källor till hemlandsbeskrivning*

Parter har enligt biträdena ingen åsikt om varifrån källorna till hemlandsbeskrivningen kommer men däremot har de synpunkter på innehållet i beskrivningen. De anser ofta att beskrivningen inte stämmer med deras uppfattning om hur det är att leva i landet och/eller man anser att informationen är partisk/vinklad.

Dock upplevs att de fakta som inhämtas ofta är vinklad åt den styrande makten. För att exemplifiera kan vi ta albanska romer. De säger att de blir felaktigt behandlade i sitt land och att polisen inte lyssnar eller hjälper dem utan endast kastar ut dem. När dock Albaniens lagar granskas så har alla personer lika rättigheter enligt lagen. Detta menar de albanska romerna är något som inte efterföljs men det beslut som fattas i Sverige bygger på de officiella lagarna och reglerna.

Det varierar mellan de biträden som tycker att det framgår tydligt var informationen till hemlandsbeskrivningen har inhämtats och hur man har bedömt informationen och de som inte tycker det är tydligt. Några säger också att det varierar en del från fall till fall hur tydligt det framgår hur fakta har inhämtats och hur man bedömt informationen.

Ja, man brukar hänvisa till LIFOS samt olika utredningar och rapporter. Inte bara svenska utan det kan även refereras till utländska rapporter. Detta uppfattar även parter. Ofta är synpunkterna från de asylsökande att de som gjort rapporterna är okunniga.

De undrar ibland hur de kan påstå saker och ibland är det tydligt beskrivet varifrån man har hämtat informationen, ibland inte. Det kan vara svårt att veta hur man tolkat situationen. Ibland talar de om hur de fått den formella informationen men inte hur de kopplar det till bedömningen, kopplingen där är inte tydlig.

Det framkommer synpunkter på att Migrationsverket ibland grundar sina bedömningar på egna iakttagelser till exempel utifrån besök och resor som man har gjort i landet. Man frågar sig hur grundade dessa synpunkter är och ser risk att de blir subjektiva.

Genom biträdet tar parten del av hur den egna berättelsen återgivits och bedömts i beslutet. Det varierar mellan de biträden som uppger att parterna ofta har åsikter om hur informationen återgivits och bedömts och de som säger att parterna sällan har åsikter. De som inte tycker att den återgivits på rätt sätt uppger att tolkningen blivit fel, att det är för kortfattat och summariskt återgivet.

Nej, inte alltid. Ibland tycker de asylsökande att besluten inte tar upp samtliga omständigheter. De anser att det blir en sammanfattning i besluten. Hela berättelsen ska med enligt den asylsökande. Det kan så klart vara svårt men den asylsökande kan vara orolig att inte hela berättelsen har behandlats. Då får vi som ombud förklara att allt har funnits med som bakgrund till beslutet men att allt inte skrivs ut.

Språklig utformning

Svårighetsgrad

Eftersom parter inte kan läsa beslutet kan de inte heller bedöma om det är lagom svårighetsgrad på det. Flera biträden bedömer dock att svårighetsgraden på språket är för hög för parterna och anser att man använder ett högravande fack- och myndighetsspråk. Med bitrådets hjälp och tolkens anpassning blir språket förståeligt för parten.

Av förklarliga skäl är besluten särskilt svåra att förstå för dem som har låg utbildningsnivå. För de klienter som är analfabeter är det naturligtvis inte ens möjligt utan hjälp. Inte bara beslutet kan vara svårt att förstå, för denna målgrupp, utan även hela processen från att förstå frågorna i utredningen till att begripa på vilka grunder som man tagit besluten.

Jag tror det är för komplicerat, det är så pass många som är analfabeter. Besluten är skrivna för dem som är politiska flyktingar och kan förstå processen, då fungerar det. Men en kvinna som är analfabet som varit instängd hon kanske inte ens förstår frågorna i utredningen. Hon förstår inte vad vi är ute efter. Och sen kommer beslutet, hur ska de kunna förstå? På vissa språk finns inte ord att översätta direkt och hur blir det, man borde vara mer medveten om detta problem och vad det orsakar. Vissa saker kan man skriva om men inte allt.

De flesta biträden tycker att svårighetsgraden på språket är på lagom nivå för dem som jurister. Men det krävs deras kunskap på området och bekantskap med vokabulären för att kunna förstå. De flesta biträden tycker att det ska och måste vara en viss nivå på språket. Om man skulle använda ett annat mer anpassat och lätthanterligt språk skulle besluten förlora i tydlig- och rättssäkerhet.

Vad det gäller tonen i besluten uppger biträdena liksom för svårighetsgraden att parterna inte har någon uppfattning utifrån att de inte läser beslutet själva. Biträdena menar att det är biträdets och tolkens uppgift att förklara på ett begripligt sätt.

Rättslig argumentation

Utan hjälp från biträdet kan inte parterna tillgodogöra sig den rättsliga argumentationen i beslutet, men med hjälp från dem uppger de flesta biträden att parterna kan tillgodogöra sig den.

Det är min uppgift att förklara. Det går inte att skriva ett beslut så att alla kan förstå, det är blandat läkare, generaler, analfabeter. Det går inte att skriva tydligt för alla, det är därför jag finns.

Om man ser det utifrån att parten inte skulle ha ett ombud så är det för mycket rättslig information. Men juridiken behövs då ombud finns som kan förklara det för parterna.

Liksom nämnts tidigare är det begränsat hur utförligt man går igenom den rättsliga argumentationen med parten. Huvudfokus är att angripa de delar som är relevanta för överklagande. Flera biträden uppger dessutom att det ofta är begränsat med rättslig argumentation i besluten. Antingen är den kortfattad eller så handlar det om att parten har gett motstridiga uppgifter vilket oftast inte kräver så mycket rättslig argumentation. Omfattningen på den rättsliga argumentationen har enligt biträdena påverkan på deras möjlighet att förklara beslutet och vidare partens möjlighet att förstå.

Det är lite både och. Det beror på hur juridiskt ärendet är. Ibland lämnas motstridiga uppgifter från den asylsökande och då blir inte beslutet särskilt juridiskt. Då kan den asylsökande förstå beslutet. I andra fall när det är mer juridiska orsaker till avslag så kan det bli svårare för den asylsökande att förstå.

Enligt biträdena uttrycker parterna ingen uppfattning om det är för mycket rättslig argumentation i beslutet. Däremot, liksom nämnts tidigare, anser flera biträden att det är för mycket ren återgivning av lagtext och för lite argumentation. Några biträden uppger att det faktum att besluten är utfärdade genom mallar resulterar i att besluten omfattar lagtext som inte är relevant i det specifika ärendet. Det gör besluten otydliga och att det blir svårt för biträdet att förklara för parten.

De vill ha mer rättslig argumentation, men inte bara redovisning av lagtext. Det är tillämpning av lagtext mot det individuella ärendet som är för kortfattat och behöver utökas.

Det ska inte vara mer juridik. Det bör istället vara mer argumentation. Beslutet ska vara koncist. Som det är nu tyngs besluten av schablon-text. Med det menar jag att oavsett vad som åberopats finns det lagtext i besluten som inte nödvändigtvis behandlar det gällande målet. Detta gör att besluten känns som massbeslut där Migrationsverket inte sett till den enskilda individen. Det skulle vara bättre om besluten var mer anpassade genom att endast de lagtexter som gäller i fallet togs med.

Barnperspektivet

Det ligger i sakens natur att det på många sätt är svårare för barnen att förstå processen och beslutet än för övriga parter. I övrigt framkommer det inte, enligt biträdena, från de ensamkommande barnen eller de gode män som företräder dem, andra synpunkter än från övriga parter.

Det framkommer i intervjuerna att det förekommer en försöksverksamhet vid Migrationsverket där man för samtal via videolänk med parterna. Biträdets uppfattning är att det fungerar mer eller mindre bra för vuxna parter men sämre för barn och ungdomar. Samtalen via videolänk verkar enligt parten begränsa viljan att kommunicera, de vågar inte berätta och fråga på samma sätt som om de för ett samtal med dem på plats face-to-face. Det får effekt på utredningen och även deras förmåga att förstå processen och beslutet.

I asylprocessen pågår en försöksverksamhet med samtal via videolänk. Det har sällan vuxna besvär med men ofta ungdomar. Ungdomar är generellt sett ordfattigare och har svårare att förstå att de måste berätta om allt de varit med om och att göra det i kronologisk ordning. Unga människor har mycket svårare för det än lågutbildade generellt.

De flesta biträden uppger att i de fall där de företrätt parter med barn har parterna inte lämnat synpunkter på hur barnets situation hanterats i beslutet. Några biträden anser att man inte tar hänsyn till barnets situation, utan gör en sammantagen bedömning för hela familjen. Ett biträde menar att det ligger på biträdet att utreda barnets situation och i synnerhet barnets fysiska hälsa. Tiden och möjligheten att utreda detta är begränsad inom ramen för uppdraget vilket leder till att det varierar hur mycket fokus som läggs på det och i sin tur hur stort utrymme och påverkan det får i/på beslutet.

Jag tycker man skriver lite om barnens situation. Men jag tror inte parten uppfattar det. De ser familjen som en helhet. Jag tycker ofta det är så att man rabblar upp barnkonventionen men sen skriver man att man inte tar hänsyn till det i detta fall. Att det inte var något specifikt i detta fall. Ofta vad det gäller barn är det hälsoskäl som är problemet och där upplever jag att det är upp till ombudet att se till att det blir ordentligt utrett. Att se till att de får kontakt med läkare som gör en bedömning. Migrationsverket tar inget ansvar här. Det är en del extraarbete. Vissa ombud gör det och andra inte. Vissa läkare är bra och andra inte och det påverkar också... Det blir en slumpartad hjälp från vården och det är inte så rättssäkert.

Några biträden uppger att det faktum att parterna ofta kommer från kulturer med andra barnperspektiv än de vi har i Sverige gör att parterna inte reflekterar över hur barnets situation hanteras i beslutet. I många familjer har både barnen och kvinnan en underordnad roll i familjen och det är mannen som för talan i familjen.

Parternas utbildningsnivå kan även påverka hur man ser på barnets situation. Det framkommer av intervjuerna att de med högre utbildning generellt har mer åsikter.

Om det handlar om parter som är välutbildade kan de ha åsikter, de som har åsikter på alla föräldramöten, är förberedda inför mötet hos mig etc. Men en posttraumatisk kvinna som har två barn, om man hårdtrar det så har hon inga åsikter om det. De vet inte ens sina rättigheter. Det vet inte vad de ska ha synpunkter på.

Besluten uppfattas såväl av parter som av biträden som en samlad bedömning av familjens situation. Det står enligt vissa biträden *att* "särskild hänsyn har tagits till att barnen har beaktats" alternativt hänvisas det till barnkonventionen. Dock är det ofta inte tydligt *hur* man tagit hänsyn till det, det upplevs inte som att man faktiskt har tagit hänsyn till det.

Det framkommer av intervjuerna att parter med barn i enskilda fall har åsikter om att hänsyn inte tagits till humanitära skäl för barnen så tillvida att man inte tar hänsyn till vad det skulle innebära att rycka upp dem från sitt sammanhang när de har bott i landet en längre tid och anpassat sig till det. Enligt ett av biträdena var det tidigare enklare att få stanna av humanitära skäl jämfört med hur det är idag för parter med barn.

Parterna upplever att det är en samlad bedömning av hela familjen. Ibland tycker de asylsökande att hänsyn inte har tagits till barnet. Då tar vi ombud in läkarintyg för att visa på barnets hälsa. Det har blivit mycket svårare att få stanna i Sverige på grund av humanitära skäl. Det gör att vissa familjer måste lämna landet trots att de har anpassat sig till samhället och barnen har vant sig vid sin skola. Det tycker, självklart, parterna är jobbigt och vi ombud tycker att det är negativt.

Sammanfattning

De biträden som intervjuats i undersökningen har en spridning av olika lång erfarenhet som offentligt biträde vid Migrationsverket. Erfarenheterna sträcker sig från 4 till 40 år. De flesta har haft en spridning av olika typer av ärenden och flera har haft ärenden med ensamkommande barn. Det varierar hur många ärenden som biträdena har haft. Det är en relativt jämn spridning från de som har haft 5 upp till de som har haft 200 ärenden per år. De geografiska områden som biträdena är verksamma inom är främst södra och västra Sverige samt Mälardalsområdet. Besluten som de får kommer främst från Migrationsverksenheter i Malmö, Stockholm, Uppsala, Flen och Göteborg.

Biträdenas olika erfarenhet har bidragit till en stor bredd i undersökningen. Dock har det inte, vid analys av biträdenas bakgrund, visat sig vara någon tydlig och generell skillnad i resonemang utifrån biträdenas erfarenhet, kategori av ärende, var i landet de verkar eller från vilken migrationsverksenhet som de får besluten.

Parterna som biträdena företräder har en spridning av olika nationaliteter och följer i princip flyktingströmmarna från länder där det är krig och andra oroligheter. Det är även generellt en spridning av åldrar, kön och utbildningsnivå bland parterna.

Biträdena är i regel inte med vid mötet på Migrationsverket då beslutet delges parten. De är inte kallade till mötet och får inte betalt för att vara med. Antingen träffar de istället parten innan eller efter det mötet för att gå igenom beslutet.

Det framkommer av intervjuerna att mötet vid Migrationsverket är mycket kortfattat. Parten delges i princip bara om de fått avslag eller bifall och får ingen information om bakgrunden eller skälen till beslutet. Enligt biträdena förväntas det av dem att gå igenom beslutet mer i detalj. Biträdena går igenom och förklarar beslutet främst med dem som fått avslag. De som får bifall träffar biträdet oftast inte efter mötet på Migrationsverket. Biträdet går dock inte igenom *hela* beslutet, de fokuserar på det som är relevant för överklagande. Att gå igenom hela beslutet ryms inte inom tidsramen för uppdraget.

Parterna tar generellt inte del av beslutet på egen hand eftersom de inte kan svenska och därmed inte kan läsa beslutet. Parten är beroende av biträdets genomgång och förklaring. Utöver informationsvägen via biträdet tar beslutet ytterligare en väg via tolk innan informationen når parten. Dessa informationsvägar påverkar och

begränsar parternas möjlighet att ha synpunkter på innehållet i beslutet.

Parterna har ibland åsikter om tolkens insats vid mötet på Migrationsverket men framför allt har flera biträden åsikter om kvaliteten på tolkningen. Det är brist på och/eller används rätts-tolkar i för liten omfattning. Istället används "vanliga" tolkar vilka generellt har för låg nivå på språkkunskaperna och följer inte reglerna för tolketik. Det ställer i synnerhet till det vid utredningen i ärendet då det är särskilt viktigt att översättningen blir korrekt.

Vid det tillfälle då biträdet går igenom beslutet ser de till att använda tolkar som håller en hög kvalitet. Att förklara beslutet för parten ställer höga krav på så väl biträdet som tolken och samspelet dem emellan. Biträdet anpassar språket och förklaringarna och enligt biträdena anpassar även tolken till viss del språket efter parten. Dels finns det inte exakta ord för allting på alla språk, dels använder man olika nivåer på språket utifrån partens utbildnings- och språknivå.

Parterna efterfrågar generellt inte en skriftlig översättning av beslutet, de förväntar sig inte att beslutet ska vara på något annat språk än det som talas i landet.

Det förekommer att motiveringen inte är tillräckligt tydlig enligt vissa biträden. Indirekt gör det att parterna har åsikter om motiveringen på så vis att biträdet inte tydligt kan förklara för parten. De åsikter som framkommer är att lagtexten tar för stor del av beslutet medan motiveringen och argumentationen är för kortfattad och knapphändig.

Beslutet anses av biträdena vara för långt såtillvida att de väsentliga delar som beskriver hur man tagit beslutet och varför är för korta och otydliga. Lagtext och annan "malltext" tar för stor del.

Genom bitrådets förklaringar kan parten förstå vad som är de deskriptiva delarna och vad som är de faktiska skälen. För de enskilda som läst beslutet med hjälp av vänner eller bekanta som kan svenska brukar det dock vara svårt att förstå. Enligt biträdena har de ofta blandat ihop delarna och får svårt att förstå beslutet.

För parterna är det tydligt att de har möjlighet att överklaga genom att biträdet har förklarat det för dem när de går igenom processen i ärendet. Enligt biträdena framgår det tydligt i det skriftliga beslutet.

Det varierar enligt biträdena hur tydligt det framgår hur fakta inhämtats för hemlandsbeskrivningen och hur man bedömt den. Det påverkar hur lätt det är för biträdet att förklara för parten.

Parterna har generellt ingen åsikt om hur fakta inhämtats men däremot anser de inte att fakta stämmer. Uppgifterna anses vara vinklade och verklighetsfrånvända.

Det varierar också hur Migrationsverket återgivit partens egen berättelse. Ibland är det kortfattat skrivet och otydligt hur man har bedömt berättelsen. Det framkommer av intervjuerna att Migrationsverket ger en känsla av att vilja avslå så många ärenden som möjligt och att man gör det enkelt för sig genom att använda sig av två olika skäl "trovärdighet" och "tillräckliga skäl" och tunna motiveringar till detta.

Språket i beslutet har enligt biträdena en "lagom" svårighetsgrad utifrån att det i första hand är de som jurister som läser dem. Ett enklare språk skulle påverka beslutens tydlig- och rättssäkerhet. Tönen i besluten anses vara juristspråklig och ska/bör så vara, enligt biträdena.

Det skiljer inte generellt i vilka åsikter som framkommer från vuxna parter och ensamkommande barn, enligt biträdena och i de fall där biträdena företrätt parter med barn framkommer det sällan att man anser att barnets situation inte har beaktats. Däremot är flera biträden av uppfattningen att Migrationsverket hänvisar till *att* barnets situation har beaktats men det är inte tydligt *hur* det påverkat beslutet. Det framkommer dessutom svårigheter med att det åligger biträdet att utreda barnets fysiska hälsa med anledning av att utrymmet för att göra det är begränsat inom ramen för uppdraget. Dessutom framkommer det att det blivit svårare för familjer att få stanna av humanitära skäl för barnen.

Att beslutet skrivs utifrån mallar framgår inte för parterna men däremot är det tydligt för biträdena. Mallarna gör enligt biträdena att onödig text tar upp plats i beslutet, dessutom ökar det risken för att felaktiga uppgifter kvarstår så som att namnet på parten inte ändrats.

Det som påverkar partens möjlighet att förstå beslutet är enligt biträdena utbildningsnivå och den kultur/typ av samhälle som parterna kommer ifrån. De med högre utbildning och som kommer från liknande samhällssystem kan lättare förstå besluten och har även större möjlighet att "påverka" beslutet såtillvida att de förstår vilka uppgifter som har betydelse för utredningen och beslutet. Även ålder påverkar till viss del, barn har av naturliga skäl svårare att förstå.

Slutsats

Intervjuerna visar att så som besluten är skrivna i nuläget krävs det hjälp av biträdet för att parten ska kunna tillgodogöra sig och förstå det. För att parten på egen hand ska kunna förstå beslutet krävs en relativt omfattande anpassning och förändring. Frågan är om det ens är möjligt med bibehållen tydlighet och rättssäkerhet att anpassa besluten till en nivå där parten kan ta del av det på egen hand. Biträdena ställer sig frågande till om det är möjligt och ens önskvärt.

De parter som har ärenden vid Migrationsverket kommer från mycket skilda förutsättningar och bakgrunder. Förmågan och möjligheten att förstå processen och beslutet är vitt skilda. Om alla parter ska kunna läsa och förstå besluten på egen hand skulle de behöva anpassas till väldigt olika nivåer.

Besluten behöver generellt individanpassas på så vis att exempelvis ”malltext”, ren lagtext samt hänvisningar till barnkonventionen och hemlandsbeskrivningar tar mindre plats, till förmån för motivering och argumentation om *hur* man använt informationen/lagen och hur det påverkat beslutet. Att använda mallar medför även uppenbara risker att man använder uppgifter som är felaktiga som exempelvis fel personuppgifter.

Det är mycket viktigt att parterna får en rättvis tolkning i sitt ärende vid Migrationsverket. Det framkommer av intervjuerna att de tolkar som används vid Migrationsverket är av varierad kvalitet och i vissa fall är tolkningen direkt undermålig. Det kan få betydande konsekvenser i en process som för parten kan vara livsavgörande.

Det finns ett glapp mellan den information som Migrationsverket och biträdet ger till parten beträffande beslutet. Som upplägget ser ut nu går Migrationsverket kort igenom beslutet med parten. Parten får då i princip bara veta om han eller hon fått bifall eller avslag. Biträdet går mer noggrant igenom beslutet men fokuserar på det som är relevant för överklagande. Att gå igenom det mer detaljerat ryms inte inom tidsramen för bitrådets uppdrag. Detta resulterar i att delar av beslutet inte når fram till de flesta parter.

Sammanfattningsvis, de områden och frågor som är viktiga att beakta är följande:

- Man bör föra en diskussion om huruvida det är möjligt att behålla tydlighet och rättsäkerhet i besluten med en eventuell anpassning av språket så att parter skulle kunna läsa och förstå besluten på egen hand.
- Det bör diskuteras om det är möjligt att skriva besluten så att alla kan läsa och förstå dem oavsett förutsättningar och bakgrund.
- Mallarnas utformning och hur de används bör ses över.
- Man bör gå igenom hur kvalitetskraven på tolkningen ser ut och hur de följs ute i verksamheterna.
- Det behöver tydliggöras vem som äger processen och vem som tar ansvar för att parten förstår och får ta del av *hela* sitt beslut.

Bilaga 1 Intervjuguide

Intervjuguide Migrationsspråkutredningen

Information om undersökningen

I mars i år tillsattes en utredning om utformningen av beslut och domar inom migrationsområdet. Utredningen, som heter Migrations-språkutredningen, har alltså fått i uppdrag att se över utformningen av beslut och domar på migrationsområdet. Uppdraget omfattar Migrationsverkets beslut men även domar och beslut från migrationsdomstolarna. I uppdraget ingår att kartlägga hur Migrationsverkets beslut i migrationsärenden är utformade och hur enskilda parter, överinstanser och andra myndigheter uppfattar besluten. Mot bakgrund av vad som kommer fram vid detta kartläggningsarbete ska utredningen lämna förslag till hur utformningen av Migrationsverkets beslut kan utvecklas. Dessutom ska utredningen ta ställning till om det mot bakgrund av de förslag som lämnas beträffande Migrationsverkets beslut finns anledning att utveckla hur migrationsdomstolarnas domar och beslut utformas.

För att genomföra kartläggningen av hur enskilda parter uppfattar Migrationsverkets beslut har Migrationsspråkutredningen vänt sig till professionella aktörer vid Migrationsverket, i form av offentliga biträden. Genom intervjuer med offentliga biträden hoppas utredningen få kännedom om hur enskilda parter uppfattar Migrationsverkets beslut. Syftet med kartläggningsarbetet är att få ökad kunskap om vilka problemområden som finns när det gäller möjligheterna för enskilda parter att tillgodogöra sig Migrationsverkets beslut. Man vill kunna ringa in de eventuella svårigheter som kan finnas för enskilda parter med att förstå Migrationsverkets beslut, men även andra synpunkter, som inte har med begripligheten att göra, är viktiga.

Migrationsspråkutredningen har lämnat uppdraget att genomföra de aktuella intervjuerna till Markör Marknad & Kommunikation AB. Resultatet av intervjuerna kommer att utmynna i en rapport till utredningen. Naturligtvis kommer denna rapport inte att innehålla redogörelser för vilket ombud som lämnat vilken uppgift, dvs. resultatet kommer inte att hänföras till de intervjuade personerna individuellt.

Frågeguide:*Erfarenhet och bakgrundsfrågor*

- Du är verksam som offentligt biträde för enskilda parter vid Migrationsverket. Hur många års erfarenhet har du av det?
- Vilken/vilka kategorier av ärenden hanterar du?
 - Har du erfarenhet av ärenden som rör ensamkommande barn?
- Ungefär hur många ärenden har du per år? (Om det går att uppskatta)
- I ett ärende, hur omfattande kontakter har du som biträde med den enskilde?
- Inom vilket geografiskt område är du verksam?
 - Från vilka Migrationsverksenheter kommer besluten i de ärenden du arbetar med?

Bakgrund enskilda parter

- De enskilda parter du företräder, är det en spridning över nationaliteterna eller arbetar du uteslutande med en eller ett fåtal nationaliteter?
- Går det att säga något om hur spridningen bland dina huvudmän är avseende kön, ålder, kulturell bakgrund och utbildningsnivå?

Migrationsverkets beslut

- Migrationsverkets beslut meddelas ofta genom att den enskilde parten kallas till ett möte vid Migrationsverket. Vid mötet får parten för första gången kännedom om beslutet och innehållet i det. Brukar du regelmässigt vara närvarande vid sådana möten vid Migrationsverket, så att du kan uttala dig om de frågor parter brukar ställa i direkt anslutning till att de får sitt beslut, eller träffar du parterna i ett senare skede?

Huvudfrågor

Grundläggande om beslut

- Hur upplever du att parter kan tillgodogöra sig skälen för Migrationsverkets beslut; varför utfallet vid Migrationsverket blev som det blev?
 - Generellt skiljer det sig åt mellan parter som fått bifall respektive avslag? Har även parter som fått bifall synpunkter på utformningen av Migrationsverkets beslut?
 - Uttrycker parter någon uppfattning om tolkens insats och dennes betydelse för möjligheten att tillgodogöra sig Migrationsverkets beslut? Om ja, i så fall vad har man åsikter om?
 - Efterfrågar parter en skriftlig översättning av beslutet?
 - Är parter generellt bekanta med den terminologi som används i besluten, på så sätt att parterna förstår vad det innebär att få bifall eller avslag, eller efterfrågar de en mer "jordnära" förklaring (exempelvis "du får stanna" eller "du måste åka tillbaka")?
- Tycker parter att beslutets motivering är tillräckligt utförlig?
- Uttrycker parter någon uppfattning om beslutets utformning såvitt gäller disposition?
- Kan parter särskilja mellan vad som är deskriptiva delar och vad som är de egentliga skälen?
- Har parter framfört någon synpunkt på om beslutet är kortfattat/alltför långt?
- Om parten är missnöjd med Migrationsverkets beslut, upplever han/hon att beslutet anger vilka möjligheter till en fortsatt prövning som finns?

Hemlandsbeskrivning och egen berättelse

- Framgår det, enligt parternas uppfattning, vad redogörelsen av situationen i hemlandet grundats på (hur fakta inhämtats)?
 - Tycker parter att beslutet innehåller en redogörelse för vilka slutsatser Migrationsverket dragit av hur hemlandssituationen är?

- Uttrycker parter att Migrationsverket har *återgett* parternas egna uppgifter på rätt sätt?
- Innehåller beslutet, enligt parternas uppfattning, en tydlig redogörelse för hur Migrationsverket *bedömt* parternas egna uppgifter?

Språklig utformning

- När det gäller den språkliga svårighetsgraden, används, enligt parternas uppfattning, ett komplicerat språk eller är svårighetsgraden "lagom" (när det exempelvis gäller ordval, fackord, etc.)?
- Känner du till något om hur parter uppfattar tonen i beslutet, är den allmänspråklig eller framstår den som juristspråklig?

Rättslig argumentation

- Förstår parter den rättsliga argumentationen i beslut? Kan de tillgodogöra sig denna?
- Vill parter ha mer rättslig argumentation? Eller innehåller beslutet "för mycket juridik"?

Barnperspektivet

- I de fall då du har företrätt ensamkommande barn, har dessa barn/ungdomar lämnat några synpunkter som avviker från de som framkommit från vuxna parter?
- I de fall då du har företrätt parter med barn, har parterna lämnat synpunkter på hur barnens situation (barnens egna skyddsskäl) hanterats i beslutet?
- Upplever parten att barnets situation särskilt hanterats i beslutet eller uppfattar man det som att en samlad bedömning av hela familjens situation har gjorts?

Övrigt

Om det inte framkommit tidigare i intervjun:

- De svar du lämnat, skiljer de sig åt mellan parter beroende på ursprungsland, ålder, kön, utbildningsnivå, kulturell bakgrund etc. eller är det generella synpunkter?
- Framför parter synpunkter på sättet de får del av beslutet, dvs. mötet på Migrationsverket där de underrättas om beslutet?
- Upplever de att de får beslutet förklarat för sig på ett tillfredsställande sätt på mötet på Migrationsverket?
- Efterfrågar parter uppgift om vem som fattat beslutet?
- Migrationsverkets beslut utformas regelmässigt utifrån mallar. Framför parter synpunkter på detta?
- Enligt din erfarenhet, vad har störst betydelse för en parts möjlighet att förstå sitt beslut? Med andra ord: Är det skriftliga beslutet viktigast eller tolkens insats? Eller kanske hur handläggaren lägger fram beslutet i de fall då en part får beslutet meddelat vid ett möte vid Migrationsverket? Vilket moment spelar störst roll för partens möjlighet att tillgodogöra sig sitt beslut?

Stort tack för medverkan!

För den intresserade finns utredningens direktiv att hitta på webbsidan för Statens offentliga utredningar (www.sou.gov.se), med direktivnummer 2012:02. Utredningens betänkande ska lämnas den 31 mars 2013 och kommer bl.a. att finnas tillgängligt på samma hemsida. Om man vill komma i kontakt med utredningen så går det bra att höra av sig till utredningssekreteraren Anna Dieden (08-405 90 67 eller anna.dieden@justice.ministry.se).

Beslutsexempel – fullständigt beslut

Denna bilaga innehåller ett exempel på hur ett beslut från Migrationsverket kan utformas. Syftet med beslutsexemplet är endast att illustrera våra överväganden när det gäller hur utformningen av besluten kan utvecklas.

Beslutsexemplet är inte uttömmande. Ett besluts struktur och skrivningar kan naturligtvis påverkas av många faktorer, som exempelvis hur man väljer att redovisa frågan om tillräcklighet eller frågan om hur tillförlitligheten i en sökandes uppgifter har bedömts. Beslutsexemplet är därför inte tillämpligt på samtliga ärenden där samma eller liknande frågor som i exemplet behandlas.

Vi använder inte du-tilltal i beslutsexemplet. Våra överväganden i denna fråga framgår av avsnitt 7.5.4. Lagtext bör enligt våra överväganden (se avsnitt 7.5.5) endast kortfattat redovisas i besluten och i sin helhet i stället framgå av en bilaga till beslutet. Någon sådan bilaga innehåller vårt beslutsexempel inte.

Rubrikerna i beslutsexemplet är numrerade för att bättre åskådliggöra beslutsstrukturen och rubriknivåerna.

Sakuppgifterna om sökanden i beslutsexemplet är fingerade och inte hämtade från något verkligt beslut från Migrationsverket.

Migrationsverket
Beslut
2013-00-00

Ärende om uppehållstillstånd

Sökande

N(förnamn) N(efternamn), 1970-01-01, kvinna
Medborgare i X-land
Storgatan 1, 123 45 Y-köping

Offentligt biträde

Advokaten A A-son, Advokatfirman A-son, Storgatan 2,
123 45 Y-köping

Beslut

1. NN:s ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd avslås.
 2. NN beviljas inte statusförklaring. Hennes ansökan om rese-dokument avslås.
 3. NN utvisas ur Sverige med stöd i bestämmelserna i 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716). Utvisningen ska ske genom att NN reser till X-land. Om NN kan visa att något annat land kan ta emot henne, får hon i stället resa dit.
 4. NN ska enligt 8 kap. 18 a § utlänningslagen lämna Sverige senast fyra veckor efter det att detta beslut har fått rättslig verkan. Om NN inte lämnat landet inom denna tid, kan hon komma att få ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen.
 5. A A-son får ersättning för sitt uppdrag som offentligt biträde med 10 000 kr, varav 2 000 kr är moms. Staten ska betala ersättningen till A A-son. Migrationsverket betalar ut ersättningen.
-

1 Ansökan

NN reste in i Sverige den 1 januari 2013. Hon begärde samma dag asyl och ansökte om uppehållstillstånd. Hon har också ansökt om arbetstillstånd och om att få resedokument. Som skäl för sin ansökan om uppehållstillstånd har NN angett att hon behöver skydd och att hon ska bedömas som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande.

NN har också gjort gällande att hon har rätt till uppehållstillstånd i Sverige, eftersom det i hennes fall finns synnerligen ömmande omständigheter.

2 NN:s berättelse och bevisning

NN har berättat att hon kommer från X-land och att hon levde under svåra förhållanden där. Hennes uppväxt var fattig och hon har även som vuxen haft svårt att försörja sig. Eftersom hon inte är gift, har hon haft det svårt med arbete. Ensamstående kvinnor har inte så lätt att få arbete i hennes hemland.

Hennes religion utövas av en minoritet i X-land och hon känner sig förföljd av den religiösa majoriteten i hemlandet. Vid ett tillfälle blev hon misshandlad i samband med att hon deltog i ett religiöst möte. Vid mötet medverkade hon i en demonstration som hölls till stöd för rätten att utöva minoritetsreligionen. Det uppstod tumult och hon blev misshandlad, vilket en av hennes vänner filmade. Efter misshandeln gick hon till läkare och hon har fått sina skador dokumenterade i patientjournalen och genom fotografier.

I X-land är det politiska läget oroligt. Det pågår konflikter mellan olika intressegrupper och det förekommer våld. Det är ibland osäkert att röra sig utanför hemmet, eftersom man riskerar att komma för nära någon pågående strid mellan olika grupper.

NN lämnade sitt hemland för att i stället bosätta sig någonstans där hon kan utbilda sig och arbeta för att försörja sig. Hon vill bo där hon kan känna sig trygg och inte behöver vara rädd för att utöva sin religion eller för att hamna för nära olika stridigheter.

När NN var barn var hon allvarligt sjuk och hon har fortfarande vissa besvär med anledning av detta. Hon har gått på regelbundna läkarbesök, men sjukvården i X-land är inte så bra och hennes hälsa är därför inte god.

NN har som bevisning gett in

- ett pass
- en identitetshandling motsvarande utdrag ur folkbokföringen från X-land
- en kopia av journalutdrag
- fotografier
- en dvd-film.

3 NN:s identitet och ursprung

Det första som Migrationsverket ska ta ställning till är NN:s identitet och hennes ursprung för att komma fram till mot vilket eller vilka länder som hennes behov av skydd ska bedömas (jfr MIG 2007:12).

Migrationsverket anser att NN har gjort uppgifterna om sin identitet och sitt ursprung sannolika.

NN har gett in ett pass och ett utdrag från folkbokföringen i X-land. Landet har ett fungerande system för administration av identitetshandlingar och det är möjligt för medborgare att få passhandlingar därifrån. Det finns inte skäl att ifrågasätta de handlingar som NN har gett in. Migrationsverket anser därför att NN har gjort sannolikt att hon är den person hon säger sig vara och att hon kommer från X-land.

4 Uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov

Migrationsverket övergår nu till att pröva frågan om NN kan få uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Rätt till skydd i Sverige har en person som anses vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande.

4.1 Flykting

4.1.1 Rättsregler

Bestämmelserna om vem som anses som flykting finns i 4 kap. 1 § utlänningslagen. Det finns flera anledningar till att en person kan bedömas vara flykting. Relevanta lagregler redovisas i en bilaga (i avsnitt x) till detta beslut.

Lagen anger bl.a. att en utlänning som är utanför det land som han eller hon är medborgare i, därför att han eller hon känner en välgrundad fruktan för att bli förföljd på grund av sin religiösa uppfattning eller sitt kön, anses som flykting. En förutsättning är dock

att personen i sitt hemland inte kan få något skydd från förföljelsen.

En flykting kan få flyktingstatusförklaring och resedokument.

4.1.2 Migrationsverket anser att NN inte är flykting

Migrationsverket anser att NN inte är flykting. Hon kan därför inte få flyktingstatusförklaring eller resedokument. Skälen för detta är följande.

NN har berättat att hon i sitt hemland har svårigheter att utöva sin religion, eftersom majoriteten av landets befolkning har en annan religion. Hon har också berättat att hon vid ett tillfälle blev attackerad i samband med att hon deltog i ett religiöst möte och en demonstration.

I X-land råder officiellt sett religionsfrihet. NN:s religion utövas av en minoritet av befolkningen, men religionen kan trots det i många fall utövas fritt i landet. Det finns vissa uppgifter om att den religiösa minoriteten i landet har utsatts för förföljelse från den religiösa majoriteten utan att myndigheterna har ingripit. Uppgifter om förutsättningarna att utöva sin religion i X-land finns i rapporten UD, *Mänskliga rättigheter i X-land*, 2012-01-01 och framgår också av information från Human Rights Watch i rapporten *Religion i X-land*, 2011-01-01 (se Lifos nr x respektive x). Enligt Migrationsverkets bedömning kan det dock inte sägas att personer med NN:s religiösa uppfattning förföljs som grupp i X-land. Frågan är i stället vilken risk för förföljelse som NN själv löper om hon reser tillbaka till sitt hemland.

Till stöd för den förföljelse som NN menar att hon riskerar har hon gett in ett utdrag ur sin patientjournal, en dvd-film och fotografier som visar blåmärken och skrapår på hennes armar, rygg och ben. I journalen har läkaren konstaterat att NN har ett antal blåmärken och skrapår på kroppen. Läkaren har också antecknat att NN har berättat att hon fått blåmärkena när hon blivit misshandlad vid en demonstration som hölls i anslutning till ett religiöst möte. Läkaren har konstaterat att skadorna var lindriga och att NN inte behövde någon medicinsk vård. På dvd-filmen syns att NN rör sig i en folksamling som verkar vara ett demonstrationståg. Det framgår också att hon knuffas omkull av två män och blir sparkad minst två gånger. Männen springer därefter vidare och NN reser sig upp och går därifrån.

Enligt Migrationsverkets uppfattning stöder den bevisning som NN har gett in hennes berättelse om att hon blivit misshandlad och

att detta har skett när hon har deltagit i en demonstration för rätten att utöva sin religion. Genom denna bevisning och NN:s berättelse anser Migrationsverket att NN har gjort sannolikt att hon vid ett tillfälle har utsatts för våld och att det har samband med den religion som hon vill utöva.

När riskerna för NN att återvända till sitt hemland bedöms är utgångspunkten att det saknar betydelse om hon kan undvika dessa risker genom att avstå från att utöva sin religion (se EU-domstolens dom den 5 september 2012 i de förenade målen C-71/11 och C-99/11, §§ 73-80).

Att NN utsatts för våld och att våldet har samband med hennes religionsutövning är en allvarlig indikation på att hennes fruktan för förföljelse är välgrundad om det inte finns goda skäl att anta att våldet inte kommer att upprepas (se Skyddsgrundsdirektivet, 2004/83/EG, artikel 4.4). Förföljelse måste bestå av handlingar som är tillräckligt allvarliga till sin natur eller på grund av upprepning (se Skyddsgrundsdirektivet, artikel 9.1 a).

Det våld som NN har berättat att hon utsatts för har varit begränsat och inträffat vid ett tillfälle. Mot bakgrund av det som är känt om förutsättningarna att utöva religion i X-land, att det våld som drabbat NN varit av mindre allvarlig natur och att det inte heller upprepats, är det inte rimligt att tro att hon riskerar förföljelse på grund av sin religion om hon återvänder till sitt hemland. NN är därför inte att anse som flykting på grund av sin religiösa uppfattning.

NN har berättat att hon som kvinna har svårt att få arbete i X-land. Men arbetsmarknaden i landet är öppen även för kvinnor (se UD, *Mänskliga rättigheter i X-land*, 2012-01-01, Lifos nr x) och de svårigheter NN upplevt med att få arbete är inte tillräckliga för att hon ska bedömas vara flykting på grund av att hon är kvinna.

4.2 Alternativt skyddsbehövande

4.2.1 Rättsregler

En utlänning som inte är flykting kan bedömas som alternativt skyddsbehövande. Bestämmelserna om detta finns i 4 kap. 2 § utlänningslagen. Relevanta lagregler redovisas i en bilaga (i avsnitt x) till detta beslut.

Lagen anger bl.a. att en utlänning kan vara att anse som alternativt skyddsbehövande om han eller hon befinner sig utanför sitt hemland, därför att det finns grundad anledning att anta att utlän-

ningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller som civilperson skulle löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. En förutsättning är att personen i sitt hemland inte kan få något skydd.

En person som är alternativt skyddsbehövande kan få alternativ skyddsstatusförklaring.

4.2.2 Migrationsverket anser att NN inte är alternativt skyddsbehövande

Migrationsverket anser att NN inte är alternativt skyddsbehövande. Hon kan därför inte få alternativ skyddsstatusförklaring. Skälen för detta är följande.

NN har berättat att det i hennes hemland pågår inre konflikter och att hon ibland inte kan lämna sitt hem, eftersom det finns en risk för att hamna i närheten av olika stridigheter. Hon har också berättat om att hon misshandlats i samband med ett religiöst möte och en demonstration som hon deltagit i.

I X-land finns det (se UD, *Säkerhetsläget i X-land*, 2011-01-01, Lifos nr x) ett antal olika politiska grupperingar. Dessa grupper använder till och från våld mot varandra och det politiska läget är relativt oroligt. Det har inträffat att civilpersoner drabbats av oroligheterna.

Det har inte kommit fram att det i NN:s hemland finns ett individuellt hot mot henne som innebär att hon där riskerar att straffas med döden eller i övrigt riskerar omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. De inre konflikter och den våldsutövning som förekommer mellan olika grupperingar i X-land är inte heller så omfattande eller så allvarliga att det rör sig om en inre väpnad konflikt (se MIG 2009:27). Det som NN har drabbats av vid det religiösa mötet och demonstrationen och de politiska oroligheterna i landet innebär därför inte att NN ska anses vara alternativt skyddsbehövande.

4.3 Övrig skyddsbehövande

4.3.1 Rättsregler

En utlänning som inte är flykting eller alternativt skyddsbehövande kan bedömas som övrig skyddsbehövande. Bestämmelserna om detta finns i 4 kap. 2 a § utlänningslagen. Relevanta lagregler redovisas i en bilaga (i avsnitt x) till detta beslut.

Lagen anger bl.a. att en utlänning kan vara att anse som övrig skyddsbehövande om han eller hon befinner sig utanför sitt hemland, därför att han eller hon behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.

En person som är övrig skyddsbehövande kan få övrig skyddsstatusförklaring.

4.3.2 Migrationsverket anser att NN inte är övrig skyddsbehövande

Migrationsverket anser att NN inte är övrig skyddsbehövande. Hon kan därför inte få övrig skyddsstatusförklaring. Skälen för detta är följande.

Migrationsverket har tidigare i beslutet (se avsnitt 4.2.2) redovisat att det i X-land förekommer oroligheter och strider mellan olika politiska grupperingar. Det är inte fråga om en inre väpnad konflikt, utan snarare om enstaka uppblossande och begränsade konflikter mellan väpnade styrkor.

De politiska oroligheterna är av begränsad omfattning och påverkar inte heller NN eller den övriga civila befolkningen i sådan grad att det kan anses röra sig om svåra motsättningar.

Eftersom det inte kan anses råda inre väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar i X-land, kan NN inte anses vara övrig skyddsbehövande.

5 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Migrationsverket övergår nu till att pröva frågan om NN kan få uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

5.1 Rättsregler

En utlänning kan få uppehållstillstånd i Sverige om det finns synnerligen ömmande omständigheter. Bestämmelserna om detta finns i 5 kap. 6 § utlänningslagen. Relevanta lagregler redovisas i en bilaga (i avsnitt x) till detta beslut.

Lagen anger bl.a. att en utlänning kan få uppehållstillstånd om sådant tillstånd inte kan ges på annan grund och det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör få stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

5.2 Migrationsverket anser att det inte finns synnerligen ömmande omständigheter i NN:s fall

Migrationsverket anser att det inte finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att NN kan få uppehållstillstånd. Skälen för detta är följande.

NN har berättat att hon som barn var allvarligt sjuk och att hon fortfarande har vissa besvär med sin hälsa. Av det journalutdrag som NN har gett in till Migrationsverket framgår att hon har hälsoproblem som ger visst obehag, men att problemen inte är livshotande. För att en person ska kunna få uppehållstillstånd av medicinska skäl krävs att hälsotillståndet är synnerligen allvarligt. NN:s hälsoproblem är inte tillräckligt allvarliga för att hon av endast medicinska skäl ska få uppehållstillstånd.

NN har varit i Sverige en kort tid, drygt tre månader. Den tiden är för kort för att hon ska ha hunnit anpassa sig till Sverige på det sätt som krävs för att få uppehållstillstånd.

NN har berättat att hon upplevde sin livssituation i hemlandet som ansträngd och att hon levde under svåra förhållanden, bl.a. när det gäller sin försörjning. Det finns inte anledning att ifrågasätta hennes uppgifter. Men de problem som NN har beskrivit är inte tillräckliga för att hon ska ha gjort sannolikt att hon i X-land kommer

att ha sådana svårigheter att det av den anledningen finns synnerligen ömmande omständigheter i hennes fall.

Inte heller i övrigt eller vid en samlad bedömning av NN:s situation anser Migrationsverket att det finns sådana synnerligen ömmande omständigheter som gör att hon bör få stanna i Sverige.

6 Utvisning

Migrationsverket har konstaterat att NN inte kan få uppehållstillstånd i Sverige och frågan om NN ska lämna Sverige blir därför aktuell.

6.1 Rättsregler

En utlänning som inte har uppehållstillstånd får utvisas. Bestämmelserna om detta finns i 8 kap. 7 § utlänningslagen. Relevanta lagregler redovisas i en bilaga (i avsnitt x) till detta beslut.

6.2 Migrationsverket anser att NN ska utvisas ur Sverige

Migrationsverket anser att NN ska utvisas ur Sverige. Skälen för detta är följande.

Migrationsverket har kommit fram till att NN inte kan få uppehållstillstånd i Sverige. Hon ska därför lämna landet genom att utvisas härifrån. NN ska återvända till sitt hemland X-land, eller till något annat land, om hon kan visa att det landet tar emot henne.

NN ska resa från Sverige senast fyra veckor efter det att detta beslut har fått rättslig verkan.

C C-son
Beslutsfattare

D D-son
Föredragande

Upplysningar

Förbud att återvända till Sverige

Om NN inte reser från Sverige inom den tidsfrist för frivillig avresa som Migrationsverket har bestämt, dvs. senast fyra veckor efter det att detta beslut har fått rättslig verkan, kan ett återreseförbud meddelas för henne. Ett sådant återreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut och gäller i ett år.

Beslutet får rättslig verkan när det inte längre kan överklagas eller när NN förklarat att hon godtar beslutet och inte kommer att överklaga det. När beslutet har fått rättslig verkan börjar tidsfristen för NN att frivilligt lämna Sverige att löpa.

Överklagande

NN har rätt att överklaga detta beslut. Hur man gör framgår av sista sidan i beslutet.

Hur man överklagar

Migrationsverkets beslut kan överklagas när det gäller följande frågor:

- uppehållstillstånd
- arbetstillstånd
- statusförklaring
- resedokument
- utvisning
- ersättning till offentligt biträde.

Ett överklagande ska ha kommit in till Migrationsverket senast **inom tre veckor** från det att sökanden fick del av beslutet.

För att överklaga Migrationsverkets beslut gör man så här:

1. Skriv vilket beslut som överklagas och hur beslutet ska ändras.
2. Ange namn, födelsedatum, dossiernummer, postadress och telefonnummer.
3. Underteckna överklagandet med namn. Ett ombud kan underteckna överklagandet om ombudet har en fullmakt från sökanden.
4. Skicka överklagandet till Migrationsverket, Asylprövningsenheten i Y-köping, Box 1, 123 45 Y-köping.

När överklagandet har kommit in till Migrationsverket tar Migrationsverket ställning till om beslutet bör ändras. Om Migrationsverket inte ändrar beslutet, överlämnas överklagandet till migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Z-stad. Migrationsdomstolen prövar då om beslutet ska ändras.

Beslutsexempel – struktur

Denna bilaga innehåller ett exempel på hur ett beslut från Migrationsverket kan utformas när det gäller beslutets struktur. Syftet med beslutsexemplet är endast att illustrera våra överväganden när det gäller hur utformningen av besluten kan utvecklas.

Beslutsexemplet är inte uttömmande. Ett besluts struktur och skrivningar kan naturligtvis påverkas av många faktorer, som exempelvis hur man väljer att redovisa frågan om tillräcklighet eller frågan om hur tillförlitligheten i en sökandes uppgifter har bedömts. Det är därför inte möjligt att lämna ett exempel på ett besluts struktur som, utan justeringar till enskilda ärenden, passar för alla beslut vid Migrationsverket. I bilaga 5 lämnar vi ett mer fullständigt exempel på hur ett beslut från Migrationsverket kan utformas. Exemplet i bilaga 5 innehåller därför även fritext och tar också upp frågan om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Vi använder inte du-tilltal i beslutsexemplet. Våra överväganden i denna fråga framgår av avsnitt 7.5.4. Lagtext bör enligt våra överväganden (se avsnitt 7.5.5) endast kortfattat redovisas i besluten och i sin helhet i stället framgå av en bilaga till beslutet. Någon sådan bilaga innehåller vårt beslutsexempel inte.

Rubrikerna i beslutsexemplet är numrerade för att bättre åskådliggöra beslutsstrukturen och rubriknivåerna.

Migrationsverket
Beslut
2013-00-00

Ärende om uppehållstillstånd

/Här anges en ärendemening som anpassas till det enskilda ärendet./

Sökande

/Här anges information om sökanden och, i de fall då det är aktuellt, hans eller hennes offentliga biträde. Följande uppgifter bör anges:/

- Namn (förnamn, efternamn), födelsedatum, kön
- Medborgarskap
- Adress

Offentligt biträde

- Titel, namn
- Advokatbyrå/juridisk byrå/motsvarande
- Adress

Beslut

/Här anges Migrationsverkets beslut i punktform med numrering. Beslutsmeningarna kan exempelvis utformas så här:/

1. NN:s ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd avslås.
 2. NN beviljas inte statusförklaring. Hennes/hans ansökan om rese-dokument avslås.
 3. NN utvisas ur Sverige med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716). Utvisningen ska ske genom att NN reser till X-land. Om NN kan visa att något annat land kan ta emot henne/honom, får hon/han i stället resa dit.
 4. NN ska enligt 8 kap. 18 a § utlänningslagen lämna Sverige senast fyra veckor efter det att detta beslut har fått rättslig verkan. Om NN inte lämnat Sverige inom denna tid, kan hon/han komma att få ett återreseförbud enligt 12 kap. 15 a § utlänningslagen.
 5. */Namn på offentligt biträde/* får ersättning för sitt uppdrag som offentligt biträde med x kr, varav y kr är moms. Staten ska betala ersättningen till */namn på offentligt biträde/*. Migrationsverket betalar ut ersättningen.
-

1 Ansökan

/Här anges vad sökanden ansökt om, när sökanden kom till Sverige och vilka grunder sökanden angett för sin ansökan. Avsnittet ska därigenom sätta ramen för vad Migrationsverket ska pröva i sitt beslut. Följande bör redovisas i detta avsnitt:./

- När NN reste in i Sverige.
- Vad NN har ansökt om (uppehållstillstånd, arbetstillstånd, rese-dokument etc.).
- Vilka skäl (kortfattat) för ansökan NN har gjort gällande (flyktingskap, alternativt skyddsbehov, övrigt skyddsbehov etc.).

2 NN:s berättelse och bevisning

/Här anges vad sökanden har berättat i ärendet. Berättelsen bör redovisas förhållandevis utförligt. Utgångspunkten bör vara att sökanden genom uppgifterna som redovisas ska kunna kontrollera att Migrationsverket uppfattat hennes eller hans berättelse på rätt sätt./

/Efter det att sökandens berättelse redovisats ska eventuell bevisning presenteras. Detta görs lämpligen i punktform (eller som strecksatser)./

3 NN:s identitet och ursprung

/Här anges Migrationsverkets överväganden när det gäller NN:s identitet och ursprung. Avsnittet bör inledas med en redogörelse för att det är just dessa frågor – identitet och ursprung – som Migrationsverket här ska ta ställning till. Därefter följer Migrationsverkets bedömning och skälen för denna bedömning. Avsnittet bör innehålla följande:./

- Migrationsverkets bedömning i frågorna om identitet och ursprung. Övervägandena kan exempelvis formuleras som "Migrationsverket anser att NN har gjort uppgifterna om sin identitet och sitt ursprung sannolika. Hon/han har gjort sannolikt att hon/han är den person hon/han säger sig vara och att hon/han kommer från X-land."
- En redogörelse för bevisning som är relevant i denna del av beslutet och de närmare skälen för Migrationsverkets bedömning i denna del.

4 Uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov

/Här anges Migrationsverkets överväganden när det gäller frågan om NN ska beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Avsnittet bör inledas med en mening om att Migrationsverket nu övergår till att

ta ställning till frågan om NN kan få uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. I avsnittet bör också anges att en person som anses vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande har rätt till skydd i Sverige.

4.1 Flykting

4.1.1 Rättsregler

/Här anges mycket kortfattat vilka lagbestämmelser som är relevanta i det enskilda ärendet och en hänvisning till att rättsreglerna om vem som kan anses som flykting framgår av en bilaga. I bilagan lämnas en redogörelse för de rättsregler som är relevanta i det aktuella ärendet./

4.1.2 Migrationsverket anser att NN inte är flykting

/I rubriken presenteras Migrationsverkets slutsats och därefter följer en redogörelse för skälen för att Migrationsverket kommit fram till denna slutsats. Avsnittet bör innehålla följande:/

- Ett konstaterande inledningsvis att: "Migrationsverket anser att NN inte är flykting. Hon/han kan därför inte få flyktingstatusförklaring eller resedokument. Skälen för detta är följande."
- En redovisning av tillgänglig landinformation i den utsträckning som är relevant.
- En utförlig redovisning av skälen för Migrationsverkets bedömning. Migrationsverket ska bl.a. bedöma vad som kommit fram i ärendet och redovisa sin framåtsyftande bedömning (riskbedömning av vad som kan inträffa om NN återvänder).

4.2 Alternativt skyddsbehövande

4.2.1 Rättsregler

/Här anges mycket kortfattat vilka lagbestämmelser som är relevanta i det enskilda ärendet och en hänvisning till att rättsreglerna om vem som kan anses som alternativt skyddsbehövande framgår av en bilaga. I bilagan lämnas en redogörelse för de rättsregler som är relevanta i det aktuella ärendet./

4.2.2 Migrationsverket anser att NN inte är alternativt skyddsbehövande

/I rubriken presenteras Migrationsverkets slutsats och därefter följer en redogörelse för skälen för att Migrationsverket kommit fram till denna slutsats. Avsnittet bör innehålla följande:/

- Ett konstaterande inledningsvis att: "Migrationsverket anser att NN inte är alternativt skyddsbehövande. Hon/han kan därför inte få alternativ skyddsstatusförklaring. Skälen för detta är följande."
- En redovisning av tillgänglig landinformation i den utsträckning som är relevant.
- En utförlig redovisning av skälen för Migrationsverkets bedömning.

4.3 Övrig skyddsbehövande

4.3.1 Rättsregler

/Här anges mycket kortfattat vilka lagbestämmelser som är relevanta i det enskilda ärendet och en hänvisning till att rättsreglerna om vem som kan anses som övrig skyddsbehövande framgår av en bilaga. I bilagan lämnas en redogörelse för de rättsregler som är relevanta i det aktuella ärendet./

4.3.2 Migrationsverket anser att NN inte är övrig skyddsbehövande

/I rubriken presenteras Migrationsverkets slutsats och därefter följer en redogörelse för skälen för att Migrationsverket kommit fram till denna slutsats. Avsnittet bör innehålla följande:/

- Ett konstaterande inledningsvis att: "Migrationsverket anser att NN inte är övrig skyddsbehövande. Hon/han kan därför inte få övrig skyddsstatusförklaring. Skälen för detta är följande."
- En redovisning av tillgänglig landinformation i den utsträckning som är relevant.
- En utförlig redovisning av skälen för Migrationsverkets bedömning.

5 Utvisning

/Här anges Migrationsverkets överväganden när det gäller frågan om utvisning. Avsnittet bör inledas med ett konstaterande att Migrationsverket har bedömt att det inte finns någon grund för att bevilja NN

uppehållstillstånd i Sverige och att frågan om NN ska lämna Sverige därför blir aktuell./

5.1 Rättsregler

/Här anges mycket kortfattat vilka lagbestämmelser som är relevanta i det enskilda ärendet och en hänvisning till att rättsreglerna om utvisning framgår av en bilaga. I bilagan lämnas en redogörelse för de rättsregler som är relevanta i det aktuella ärendet./

5.2 Migrationsverket anser att NN ska utvisas ur Sverige

/I rubriken presenteras Migrationsverkets slutsats och därefter följer en redogörelse för skälen för att Migrationsverket kommit fram till denna slutsats. Avsnittet bör innehålla följande:/

- Ett konstaterande inledningsvis att: "Migrationsverket anser att NN ska utvisas ur Sverige. Skälen för detta är följande."
- En redovisning av skälen för Migrationsverkets bedömning.
- Tidsfristen för när avresa ska ske.
- Uppgift om till vilket land NN ska resa. Om flera länder kan bli aktuella bör skälen för vad som talar för respektive land redovisas.

Namn
Beslutsfattare

Namn
Föredragande

Upplysningar

/Här anges information till sökanden men även upplysningar som inte i första hand är till för sökanden men som är så nära förknippade med ärendet att de lämpligen bör framgå av beslutet. Exempelvis kan följande anges:/

- Redogörelse för innebörden av återreseförbud och vad som menas med att beslutet har fått rättslig verkan.
- Villkor för verkställighet.
- Uppgift om att det går att överklaga beslutet och att hur NN ska göra för att överklaga framgår av beslutets sista sida.

Hur man överklagar

/Här anges i vilka delar beslutet kan överklagas och hur sökanden ska göra för att överklaga. Upplysningarna bör vara anpassade efter det enskilda ärendet. Avsnittet kan exempelvis utformas enligt följande./

Migrationsverkets beslut kan överklagas när det gäller följande frågor:

- uppehållstillstånd
- arbetstillstånd
- statusförklaring
- resedokument
- utvisning
- ersättning till offentligt biträde.

Ett överklagande ska ha kommit in till Migrationsverket senast **inom tre veckor** från det att sökanden fick del av beslutet.

För att överklaga Migrationsverkets beslut gör man så här:

1. Skriv vilket beslut som överklagas och hur beslutet ska ändras.
2. Ange namn, födelsedatum, dossiernummer, postadress och telefonnummer.
3. Underteckna överklagandet med namn. Ett ombud kan underteckna överklagandet om ombudet har en fullmakt från sökanden.
4. Skicka överklagandet till Migrationsverket, Asylprövningsenheten i Y-köping, Box 1, 123 45 Y-köping.

När överklagandet har kommit in till Migrationsverket tar Migrationsverket ställning till om beslutet bör ändras. Om Migrationsverket inte ändrar beslutet, överlämnas överklagandet till migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Z-stad. Migrationsdomstolen prövar då om beslutet ska ändras.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligat ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och
miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst +
Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser.
[6]
Riksbankens finansiella oberoende och
balansräkning. [9]

Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig
upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris.
[28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligat ansvar för stat och
kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]
Kommunal vuxenutbildning på
grundläggande nivå – en översyn för ökad
individanpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade
säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer.
[30]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]