

2013-11-28

Dnr SU FV-1.1.3-2445-13

Regeringskansliet
(Justitiedepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Begripliga beslut på migrationsområdet (SOU 2013:37)

Sammanfattande inledning

Juridiska fakultetsnämnden instämmer i utredningens förslag på hur Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas beslut kan förbättras och utvecklas. Särskilt viktigt är det att besluten struktureras på ett tydligare sätt med tydlig juridisk argumentation.

Även om fakultetsnämnden instämmer i utredningens konstateranden och förslag vill nämnden lyfta fram några aspekter i arbetet med att utveckla såväl Migrationsverkets som domstolarnas beslut på migrationsområdet. De rör för det första barnperspektivet, och för det andra vikten av att grundläggande offentlighetsrättsliga principer beaktas (se förslagen i utredningens avsnitt 7 och 8).

Att beakta i fråga om ett förtydligt barnperspektiv

I betänkandet påpekas flera gånger problemet med att barnperspektivet – förutom i ärenden som rör ensamkommande barn – endast berörs mycket ytligt. Utredningen konstaterar att det i besluten vanligen bara finns en kort redogörelse för utlänningslagens bestämmelser om barn samt någon mening om att barns behov har beaktats vid fattandet av beslutet. Däremot framgår inte vad som *faktiskt* har beaktats samt *på vilket sätt* detta gjorts. Beskrivningen överensstämmer med fakultetsnämndens bild av beslut på migrationsområdet. Fakultetsnämnden instämmer helt i uppfattningen att Migrationsverkets arbete med att använda sig av och arbeta med ett barnperspektiv måste förbättras. Ett problem är att utredningen föraviserar ett utvecklingsarbete där barnperspektivet måste stärkas utan att specificera vad detta innebär.

Migrationsverket ska redan idag, inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn, analysera konsekvenserna för barn. Detta följer övergripande av bestämmelsen om barnets bästa i utlänningslagen 1 kap 10 § samt än mer specifikt av 2 § förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket. Ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett beslut på riktigt ska kunna göra anspråk på att ha ett barnperspektiv och uppfylla kraven i FN:s barnkonvention genom dels principen om barnets bästa (artikel 3), dels barnets

Juridiska fakulteten

rätt till delaktighet innefattande rätten att komma till tals (artikel 12). I hög grad handlar det om hur ärenden handläggs och vilket beslutsunderlag som produceras, vilket givetvis ska avspeglas i myndigheternas beslut.

Först och främst vill fakultetsnämnden betona att barn har en självständig rätt till delaktighet och information i ärenden som berör dem. Detta är närmast en handläggningsfråga att likna vid enskildas grundläggande rätt till partsinsyn och kommunikation m.m. och avspeglas inte nödvändigtvis i myndigheters beslut. Därutöver har dock myndigheter en skyldighet att beakta barnets bästa i beslutsfattandet. Myndighetens utredningsansvar och beslutsunderlag ska tydligt avspeglas i det beslut som fattas. Principen om barnets bästa innebär ett särskilt och specifikt krav på myndigheternas utredning: utan ett underlag som visar hur barnets bästa beaktats, inklusive barnets egna uppgifter och vilja, är beslutsunderlaget inte fullgott.

Bedömningen av barnets bästa fordrar kunskap om barns utveckling och levnadsvillkor m.m. och förutsätter att hänsyn tas till vad det enskilda barnet berättar och säger sig vilja. I myndigheternas beslut ska därför framgå vilken information barnet har fått ta del av, vilken information barnet har lämnat, och vad barnet i så fall uttrycker som vilja. Enligt förarbeten ska Migrationsverket vidta åtgärder för att säkerställa att barn kommer till tals och att deras situation redovisas i ärendena.¹ Därutöver krävs naturligtvis även en ordentlig och tydlig genomgång av hur generell kunskap om barn, information om barnets situation, barnets uppgifter och vilja samt situation i praktiken har hanterats och bedömts. Bedömningen får inte vara slentrianmässig, det är av yttersta vikt att bedömningen sker utifrån det aktuella barnets situation.

I den antagna svenska strategin för att förverkliga FN:s barnkonvention betonas att barnets bästa alltid ska beaktas i beslutsfattande. Även om det som bedöms vara barnets bästa inte alltid och nödvändigtvis är utslagsgivande, ska detta väga tungt när beslut fattas som rör barn. Tillåts andra intressen att väga tyngre krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen har gjorts i det enskilda fallet. Beslutande myndighet bör därför försäkra sig om att barnets bästa har kommit med i avvägningen och att detta redovisas i beslutsprocessen.² Myndigheter i utredning och beslutsfattande måste ha således ett barnperspektiv, vilket innefattar att försöka förstå barnet, att ta reda på hur barnet uppfattar sin situation och eventuella förändringar av denna – det vill säga att se med barnets ögon. Av strategin framgår också att barnperspektivet handlar om att låta barnet få inflytande i beslut och åtgärder som rör barnet. Barn behöver därför kunskap om sina rättigheter och om vad dessa rättigheter innebär i praktiken. Barnet måste lyssnas på och respekteras som en individ med egna uppfattningar.³ Beslutsfattare behöver således kunskap om barnets rättigheter och kunna omsätta denna kunskap i berörda verksamheter.⁴

Ett barnperspektiv handlar vidare om att analysera vilka följder olika beslutsalternativ kan få för barnet. En så kallad barnkonsekvensanalys måste genomföras. Barnkonsekvensana-

¹ Prop. 2009/10:31, Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, s. 103.

² Prop. 1997/98:182, Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige, s. 13.

³ Prop. 2005/06:99, Nya vårdnadsregler, s.39.

⁴ Se prop. 2009/10:232, Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.

lys innefattar att på ett systematiskt sätt ta fram och beskriva relevanta fakta och analysera konsekvenserna för barnet inför ett beslut. Om detta görs på ett enhetligt och systematiskt sätt och dessutom dokumenteras blir det mer tydligt hur myndigheten resonerat. Det blir också lättare för barnet och dess ombud att förstå.

I förarbeten till utlänningslagen uttalas att principen om barnets bästa i många ärenden får anses tala för att medge bosättning i Sverige.⁵ Det framhålls dock samtidigt att utlänningslagen är en lagstiftning där barnets intresse måste vägas mot andra samhällsintressen, där ibland intresset att upprätthålla en reglerad invandring.⁶ Även i de fall där sådana samhällsintressen i slutändan tillåts väga tyngre än barnets intressen måste barnets bästa likväl klarläggas och ett korrekt beaktande av barnperspektivet genomföras. Beslutet måste också tydligt redovisa vad som har beaktats och hur avvägningen har skett. Skyldigheten att redovisa hur barnets intressen beaktats minskar alltså inte i relation till tyngden av andra, motstående, intressen.

Fakultetsnämnden vill också understryka att även barn är mottagare av beslut, vilket i enlighet med kravet på barnperspektiv inverkar på utformningen av besluten. Det kan innebära anpassad information så att barn förstår vilket beslut som fattats och varför, men också särskilda resurser, antingen till myndigheterna eller till de offentliga biträden som företräder enskilda på migrationsområdet, för att tillse att barn får sådan information.

Betydelsen av grundläggande offentlighetsprinciper

Det är av stor vikt att grundläggande offentlighetsprinciper beaktas i arbetet med att förbättra myndigheternas beslut på migrationsområdet. I grunden handlar arbetet med att förbättra kvaliteten på dessa beslut om att garantera rättssäkerheten för dem som berörs (både barn och vuxna), vilket bör betonas ytterligare i det fortsatta arbetet. En del i rättssäkerheten består i att beslut är vara fattade på saklig grund (RF 1:9). Den grundläggande principen om icke-diskriminering innebär att kraven på tydlighet och transparens hos förvaltningsmyndigheter och domstolar förstås gäller i förhållande till såväl medborgare som icke-medborgare, men också att besluten är anpassade efter mottagare, med garanti för tolk- och översättningshjälp..

När det gäller utformningen av beslut framhåller utredningen utöver vad som kan kallas för mottagaranpassning, bland annat enhetlighet, struktur, vikten av att tydlighet i den juridiska argumentationen, behov av funktionella beslutsmallar m.m. Fakultetsnämnden instämmer helt i utredningens iakttagelser och förslag i denna del. Grunden för avslag i beslut måste vara mycket tydlig eftersom det är helt avgörande för enskilda som vill överklaga, i synnerhet i de fall där den enskilde inte haft tillgång till juridiskt biträde.

I det fortsatta arbetet med utveckling och förbättrade beslut på migrationsområdet bör kraven på fullständiga redovisningar av underlaget för, och resonemangen bakom, beslut vägas mot tillgänglighet, enkelhet och effektivitet. Beslut i dessa ärenden är många gånger mycket komplexa och måste så få vara – det är komplicerade förhållanden som ska beaktas och besluten har långtgående konsekvenser för dem som berörs. Det finns därför en risk med att förenkla förfarandet, särskilt om myndigheter arbetar alltför myck-

⁵ Prop. 1996/97:25, Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, s. 249.

⁶ A.a, s. 246.

et med mallar och checklistor. Mallar får inte utgöra ett hinder för en allsidig och saklig prövning i varje ärende.