

Regeringens proposition

1991/92: 30

om en särskild nämnd för utlänningsärenden



Prop.
1991/92: 30

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 10 oktober 1991.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Birgit Friggebo

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en fristående myndighet, utlänningsnämnden, inrättas för att överpröva vissa utlänningsärenden. Den alldeles övervägande delen av de utlänningsärenden som idag beslutas av regeringen förs därmed bort från regeringen. Den nya myndigheten föreslås starta sin verksamhet den 1 januari 1992. Vissa ändringar i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen föreslås, för att bereda vägen för organisationsförändringen.

1 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1989: 529)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 §, 4 kap. 12 §, 6 kap. 9 §, 7 kap. 3 — 5, 7, 10, 11 och 16 §§ samt 11 kap. 1 och 6 §§ utlänningslagen (1989: 529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Att regeringen i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

Att regeringen *eller utlänningsnämnden* i vissa fall kan besluta om tillstånd framgår av 7 kap. 5, 11 och 16 §§.

4 kap.

12 §

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningsnämnden på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1 — 4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen eller statens invandrarverk skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

I beslut som meddelas av regeringen, *utlänningsnämnden* eller statens invandrarverk skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

6 kap.

9 §

Beslut om förvar eller uppsikt fattas av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning. I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, under handläggningen besluta om förvar eller uppsikt. Beslut att ta eller hålla kvar någon i förvar kan inte fattas av regeringen. Motsvarande gäller beträffande uppsikt.

Den verkställande myndigheten fattar beslut om förvar eller uppsikt, när ett beslut om avvisning eller utvisning har lämnats till myndigheten för verkställighet.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till *regeringen* och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till invandrarverket.

Utan hinder av första stycket får ett beslut om förvar eller uppsikt meddelas av statens invandrarverk i ett ärende där handlingarna ännu inte har sänts över till *utlänningsnämnden* och av en polismyndighet i ett ärende där handlingarna inte har överlämnats till invandrarverket.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänningsnämndens i förvar eller ställa honom under uppsikt, om det inte finns tid att avvakta

den handläggande myndighetens beslut. Beslut med stöd av detta stycke skall skyndsamt anmälas till den myndighet som handlägger ärendet, och denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om beslutet om förvar eller uppsikt skall fortsätta att gälla.

7 kap.

3 §

Statens invandrarverks beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd får av utlänningsnämnden överklagas till *regeringen*.

Statens invandrarverks beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd får av utlänningsnämnden överklagas till *utlänningsnämnden*.

Utlänningsnämnden består av ordförande och övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare för ordförande utses av regeringen. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

4 §

Statens invandrarverks beslut om flyktningförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktningförklaring får av utlänningsnämnden överklagas till *regeringen*.

Statens invandrarverks beslut om flyktningförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktningförklaring får av utlänningsnämnden överklagas till *utlänningsnämnden*.

5 §

När statens invandrarverk eller *regeringen* fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning, får beslut fattas också i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningsnämnden.

Regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningsnämnden skall för viss tid förbjudas att återvända till Sverige, även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.

När statens invandrarverk eller *utlänningsnämnden* fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning, får beslut fattas också i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningsnämnden.

Utlänningsnämnden får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningsnämnden skall för viss tid förbjudas att återvända till Sverige, även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.

Invandrarverket och *regeringen* får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningsens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna fråga. I ärendena hos *regeringen* gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

Invandrarverket och *utlänningsnämnden* får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningsens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna fråga. I ärenden hos *utlänningsnämnden* gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.

7 §

En polismyndighets eller statens invandrarverks beslut om förvar får av utlänningsöverklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslut av invandrarverket. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

Beslut av en polismyndighet, av statens invandrarverk eller av utlänningsnämnden om förvar får av utlänningsöverklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslut av invandrarverket. Kammarrättens beslut får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

Beslut om förvar får överklagas utan samband med ärendet i övrigt och utan begränsning till viss tid.

Om ett beslut om förvar har fattats av det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningsöverklagas, om åtgärden skall bestå.

10 §

Finner statens invandrarverk att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall verket ändra beslutet om det inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlänningsöverklagas.

Omprövning får ske även om beslutet överklagas till *regeringen*. Sedan invandrarverket har överlämnat handlingarna i ärendet till *regeringen*, får verket ompröva sitt beslut bara om *regeringen* begär yttrande från verket.

Omprövning får ske även om beslutet överklagas till *utlänningsnämnden*. Sedan invandrarverket har överlämnat handlingarna i ärendet till *utlänningsnämnden*, får verket ompröva sitt beslut bara om *utlänningsnämnden* begär yttrande från verket.

11 §

Statens invandrarverk får överlämna ett ärende till *regeringen* för avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar detta. Invandrarverket skall då bifoga eget yttrande i ärendet.

Statens invandrarverk får *med eget yttrande* överlämna ett ärende till *utlänningsnämnden* för avgörande, om ärendet på grund av familjanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av nämnden.

Invandrarverket eller utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om

1. ärendet på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

2. ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation,

3. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av denna lag att ärendet prövas av regeringen, eller

4. synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

Har invandrarverket överlämnat ett ärende i fall som avses i andra stycket 3 eller 4 och skulle beslut av verket i ärendet ha kunnat överklagas till utlänningsnämnden, skall regeringen, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande, höra utlänningsnämnden innan den avgör ärendet. Regeringen får överlämna ett sådant ärende till nämnden för avgörande.

Vad som i 5 § föreskrivs om invandrarverket och utlänningsnämnden gäller också regeringen, när den avgör ett överlämnat ärende.

16 §¹

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis.

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, får regeringen upphäva avgörandet helt eller delvis. Därvid får regeringen fatta beslut också i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Om domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd

¹ Senaste lydelse 1991: 573.

meddelas av regeringen. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan tillståndet gäller.

11 kap.

1 §

I ett asylärende vid statens invandrarverk skall det ingå muntlig handläggning om det kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd.

Invandrarverket får bestämma att även andra personer än utlänningen skall höras vid handläggningen. Ersättning för inställelsen lämnas därvid enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 15 § andra stycket.

Första och andra styckena tillämpas också när utlänningsnämnden handlägger ett asylärende.

6 §

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, *utlänningsnämnden*, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlänningen i ett ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma uppgifterna i intyget.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

2. I fråga om beslut som invandrarverket har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter, om inte annat följer av punkt 3.

3. Om ett beslut som avses i punkt 2 har överklagats till regeringen och denna inte har avgjort ärendet före ikraftträdandet, får arbetsmarknadsdepartementet eller regeringen överlämna ärendet till utlänningsnämnden för avgörande. I så fall tillämpas de nya föreskrifterna.

Lag om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 6, 9 a, 11, 12 och 14 a §§ lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Utlänning, som

- | | |
|---|--|
| <p>1. fyllt aderton år;</p> <p>2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket; samt</p> <p>3. fört en hederlig vandel, kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras). <i>Fråga om naturalisation prövas av statens invandrarverk.</i></p> | <p>3. fört en hederlig vandel, kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras).</p> |
|---|--|

Finnes det medföra gagn för riket att sökanden upptages till svensk medborgare eller har sökanden förut ägt svenskt medborgarskap eller är sökanden gift med svensk medborgare eller föreligga eljest med hänsyn till sökandens förhållanden särskilda skäl för dennes upptagande till svensk medborgare, må naturalisation beviljas, även om de i första stycket stadgade villkoren icke äro uppfyllda.

Frågor om naturalisation prövas av statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för riket.

Förlorar sökande, som har utländskt medborgarskap, ej detta i och med sin naturalisation utan fordras härför medgivande av den utländska statens regering eller annan myndighet, må som villkor för medborgarskapets förvärvande stadgas, att sökanden inför statens invandrarverk inom viss tid styrker att dylikt medgivande lämnats.

Då utlänning enligt denna paragraf upptages till svensk medborgare, bestämmer statens invandrarverk, huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under aderton år.

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under aderton år.

9 a §

Om särskilda skäl föreligga, äger statens invandrarverk överlämna ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till regeringen för avgörande.

Statens invandrarverk eller utlänningsnämnden får överlämna ett ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till regeringen, om

1. ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för

¹ Lagen omtryckt 1984: 682.

allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation.

2. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av denna lag att ärendet prövas av regeringen, eller

3. synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

Har invandrarverket överlämnat ett ärende i fall som avses i första stycket 2 eller 3, skall regeringen, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande, höra utlänningsnämnden innan den avgör ärendet. Regeringen får överlämna ett sådant ärende till nämnden för avgörande.

11 §²

Anmälan enligt 2 a, 3, 4 eller 7 a § skall göras hos statens invandrarverk. Är utlänningsmedborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen i det län där han är folkbokförd. Det åligger den myndighet till vilken anmälan görs att meddela beslut huruvida på grund av anmälan svenskt medborgarskap förvärvat eller ej.

Vill någon erhålla förklaring att han är svensk medborgare, må han göra ansökan därom hos regeringen, som efter regeringsrättens hörande äger meddela sådan förklaring; dock må härvid icke prövas fråga som avses i första stycket.

Utlänningsnämnden får efter ansökan meddela förklaring att någon är svensk medborgare. Härvid får dock inte prövas fråga som avses i första stycket.

12 §

Talan mot statens invandrarverks beslut föres hos regeringen genom besvär utom i fall som avses i andra stycket.

Talan mot länsstyrelsens beslut samt mot beslut av statens invandrarverk enligt 11 § första stycket föres hos kammarrätten genom besvär.

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till utlänningsnämnden utom i fall som avses i andra stycket.

Beslut av en länsstyrelse, statens invandrarverk eller utlänningsnämnden enligt 11 § får överklagas till kammarrätten.

Bestämmelser om utlänningsnämnden finns i 7 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen (1989: 529).

² Senaste lydelse 1991:501.

14 a §

Socialnämnden skall på begäran av statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

Socialnämnden skall på begäran av *regeringen, utlänningsnämnden*, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.
 2. I fråga om beslut som invandrarverket har meddelat före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter, om inte annat följer av punkt 3.
 3. Om ett beslut som avses i punkt 2 har överklagats till regeringen och denna inte har avgjort ärendet före ikraftträdandet, får arbetsmarknadsdepartementet eller regeringen överlämna ärendet till utlänningsnämnden för avgörande. I så fall tillämpas de nya föreskrifterna.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 oktober 1991

Närvarande: Statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik. Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Friggebo

Proposition om en särskild nämnd för utlänningsärenden

1 Inledning

Utgångspunkten för regeringens invandrar- och flyktingpolitik är de riktlinjer som anges i regeringsförklaringen:

”Invandrar- och flyktingpolitiken skall föras i en anda av internationalism och humanitet. Främlingsfientlighet och tendenser till rasism skall bekämpas. Ytterligare åtgärder mot diskriminering av invandrare vidtas.

Sverige kommer även i fortsättningen att ha en reglerad invandring. Men flyktingpolitiken förändras.

Systemet för flyktingmottagande läggs om i syfte att motverka långa vistelser i flyktingförläggningar. Asylsökande ges rätt att ta tillfälliga arbeten. Rättssäkerheten i flyktingpolitiken stärks. En ny praxis vad gäller behandling av ansökningar om asyl kommer att etableras successivt efter genomgång land för land och efter samråd med de nordiska länderna och med EGs medlemsstater. Därmed sker en återgång till prövning enligt normala regler.”

Solidariteten med förföljda och utsatta människor som tvingats på flykt från sitt hemland är en bärande tanke i den nya regeringens politik. Mot den bakgrunden har jag omedelbart påbörjat arbetet på att förändra flyktingpolitiken i den riktning som regeringsförklaringen angav.

I propositionen 1990/91:195 föreslog den förra regeringen bl.a. nya riktlinjer för en aktiv flykting- och immigrationspolitik. När det gällde den närmare bestämningen av asylrätten presenterades inte några konkreta förslag till lagändringar. Föredragande statsråd redogjorde emellertid för hur utlänningslagen enligt hennes mening borde utformas beträffande asylsökande med skyddsbehov vid sidan av Geneve-konventionen.

Begreppet de facto-flykting skulle tolkas mer restriktivt än enligt den praxis som utvecklades före regeringens beslut den 13 december 1989. Det skulle emellertid täcka en större grupp än som efter regeringsbeslutet bedömts ha ett särskilt starkt skyddsbehov.

En sådan förändring vore enligt min mening inte tillräcklig. Det finns beröringspunkter mellan den tidigare regeringens proposition och den

invandrar- och flyktingpolitik som regeringen nu vill föra. Det gäller bl.a. betydelsen av helhetssyn på och sammanhang mellan olika delar av politiken och av ökad politisk tyngdpunkt på åtgärder som kan påverka grundorsakerna bakom flykt och påtvingad migration. Det gäller också frågan om arbete och arbetstillstånd åt asylsökande.

Vid en samlad bedömning anser jag emellertid att flera frågor som aktualiserats genom den förra regeringens proposition, liksom sambandet dem emellan, behöver övervägas ytterligare. Propositionen har därför, genom skrivelse 1991/92: 27 återkallats. Jag avser i stället att successivt återkomma till regeringen med förslag enligt intentionerna i regeringsförklaringen.

Jag vill emellertid redan nu ta upp en fråga som bör lösas snabbt. Det gäller inrättandet av en särskild nämnd för överprövning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Nämnden bör i princip överta de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som i dag faller på regeringen.

I denna fråga bemyndigade regeringen hösten 1989 det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda instansordningen i utlänningsärenden. Kommittén,¹ som antog namnet asylprövningskommittén, avlämnade i september 1990 betänkandet (SOU 1990: 79) Utlänningsnämnd. Till protokollet i detta ärende bör fogas utredningens sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet har upprättats och bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Remissyttrandena finns att tillgå i arbetsmarknadsdepartementet (dnr R 8819/90).

2 Bakgrund

Antalet utlännings- och medborgarskapsärenden hos regeringen har under åren 1985 – 1990 stigit kraftigt. Utvecklingen framgår av följande uppställning.

¹ Ordförande i kommittén har varit justitierådet Johan Munck. Övriga ledamöter har varit riksdagsledamöterna Stig Alemyr, Rune Backlund, Doris Håvik, Lars-Erik Lövdén, Ingela Mårtensson och Göran Åstrand.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (9 mån)
Avlägsnandeärenden	2616	1588	1397	1915	1913	4461	7428
Ärenden i fråga om flyktingförklaring och/eller rese-dokument	469	413	529	825	1211	674	846
Ansökningar om upphävande m. m. av domstols beslut om utvisning på grund av brott	160	154	165	160	136	138	102
Medborgarskaps-ärenden	279	370	364	497	454	488	699
Summa inkomna ärenden	3524	2525	2455	3397	3714	5761	9075

Även om det inte sker några dramatiska förändringar i vår omvärld, måste man enligt min bedömning räkna med att Sverige får ta emot ett relativt stort antal asylsökande under de närmaste åren. Det måste alltid finnas en beredskap för svängningar i antalet sökande. Denna beredskap förutsätter en organisation och en administration, som är tillräckligt flexibel för att man skall kunna nå och hålla målsättningen om korta handläggningstider.

Tanken att avlasta regeringen dess nuvarande arbete med framför allt besvärspövningen av utlänningsärenden har övervägts tidigare. Dessa överväganden har lett fram till att regeringen även i fortsättningen borde vara slutinstans i de aktuella ärendena. Såväl principiella som praktiska och ekonomiska skäl har åberopats till stöd för denna ståndpunkt.

Man kan i och för sig ha förståelse för dessa ställningstaganden. Nuvarande ordning har tillämpats under lång tid och har enligt en allmänt omfattad mening för det mesta fungerat väl. Som närmare framgår av det följande möter en del svårigheter när det gäller att komma fram till ett idealiskt alternativ till dagens system.

Enligt min mening är det emellertid mycket angeläget att finna en lösning, som innebär att regeringen befrias från det stora flertalet ärenden på detta område. Vikten av att antalet regeringsärenden begränsas har under senare tid betonats allt starkare, inte minst från riksdagens sida. Antalet utlänningsärenden har ökat utomordentligt kraftigt sedan de tidigare ställningstagandena gjordes. Dessa utgör den i särklass största enskilda grupp av ärenden som för närvarande ankommer på regeringen och tar en oproportionerligt stor del av, i första hand, invandrarministerns tid i anspråk.

Det bör här understrykas att det givetvis inte är något självändamål att befria regeringen från befattningen med löpande ärenden. Syftet är att skapa ökat utrymme för regeringen till reformarbete, aktiva insatser, övergripande planering och prioritering, något som är av stor betydelse när det gäller invandrapolitiken i stort, inte minst mot bakgrund av de invandrarfientliga strömningar som, särskilt bland ungdomar, gjort sig märkbara under senare tid.

För tanken att befria regeringen från flertalet av de ärenden som det här gäller talar även andra skäl än önskemålet att avlasta regeringen. Principiella skäl kan åberopas för att i synnerhet sådana utlänningsärenden, som innefattar en prövning av den på Geneve-konventionen grundade rätten för en flykting att erhålla asyl, prövas av ett från regeringen oberoende organ.

3 Allmän motivering

3.1 En fristående myndighet för överprövning i utlänningsärenden

Mitt förslag: En fristående myndighet, utlänningsnämnden, inrättas för överprövningsuppgifter i utlänningsärenden.

Asylprövningskommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att en särskild nämnd inrättas inom ramen för en treårig försöksverksamhet. Nämnden bör under försöksperioden ha administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är genomgående positiva till förslaget att inrätta en särskild nämnd. Flera remissinstanser, bl.a. *hovrätten för övre Norrland* och *Svenska röda korset*, har anfört att nämnden bör vara fristående. *Rädda Barnens riksförbund*, *Sveriges Advokatsamfund* och *Svenska flyktingrådet* anser att de nu aktuella överprövningsuppgifterna bör handläggas inom ramen för den befintliga domstolsorganisationen, dvs. vid kammarrätt och regeringsrätt. *SIOS-Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige* har fört fram tanken att nämnden borde vara fristående men knuten till en domstol. *Domstolsverket* anser att ett bättre namn vore nämnden för flykting- och medborgarskapsfrågor.

Skälen för mitt förslag: Asylprövningskommittén har övervägt men avvisat olika alternativa lösningar som innebär att regeringen befrias från besvärspövningar utan att man skapar någon ny myndighet.

Ett sådant alternativ är en återgång till vad som gällde före år 1976. Då skulle i vissa fall en nämnd höras innan invandrarverket fattade sitt beslut. Rätt till besvär hos regeringen förelåg bara om nämnden eller någon av dess ledamöter hade anmält avvikande mening eller om nämnden inte hade yttrat sig. Invandrarverket hade rätt att om särskilda skäl förelåg överlämna ett ärende till regeringen. Överlämnande skulle alltid ske om nämnden begärde det.

Ett annat tänkbart alternativ vore att överföra besvärspövningen till domstol. Då syncs endast kammarrätt kunna komma i fråga, under förutsättning att ärendena skall handläggas inom den nuvarande domstolsorganisationen. Fördelen med domstolsprövning är att prövningen kommer att ske under förhållanden som traditionellt ansetts erbjuda de bästa rättssäkerhetsgarantierna.

Mot att överföra besvärspövningen till domstol talar i första hand de

strävanden att renodla domstolarnas arbetsuppgifter som på senare tid gjort sig gällande. Därvid har uttalats att domstolarna i princip bör tilldelas enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning, dvs. uppgifter som är hänförliga till rättskipning i egentlig mening. Med hänsyn till den stora ärendemängden skulle betydande organisatoriska svårigheter uppstå. En domstol skulle dessutom få svårigheter att skaffa erforderlig överblick över den internationella utvecklingen på området. Viktigare torde dock vara att en fortsatt möjlighet för regeringen att utöva en styrning av praxis inte torde vara förenlig med en domstolsprövning i vedertagen mening.

Ett annat alternativ vore att skära av möjligheten till besvär över invandrarverkets beslut i de fall omprövning skett på central nivå och bara tillåta överklagande till regeringen i de fall då invandrarverket på central nivå omedelbart tar upp ett ärende. En sådan ordning skulle emellertid medföra att regeringen fick pröva ganska många överklagade ärenden, eftersom det i stor utsträckning förekommer att ärendena omedelbart handläggs av invandrarverket centralt. Viktigare torde vara att invandrarverket centralt förutsätts utöva en stark styrning av de regionala enheternas beslutsfattande. Därigenom kan en sådan ordning inte sägas innebära att ärendena blir prövade i två självständiga instanser.

Det kan också övervägas att låta de regionala enheterna, dvs. tillståndsbyråerna vid utredningsslussarna, omvandlas till särskilda myndigheter där prövning skall ske av samtliga ärenden med möjlighet att överklaga till invandrarverket. Mot detta alternativ talar främst att så snart efter 1989 års omorganisation åter genomföra genomgripande organisationsförändringar för invandrarverkets del.

Slutligen har ett alternativ övervägts som innebär att rätten att överklaga ett beslut av invandrarverket till regeringen i princip skulle kvarstå men att ett överklagande skulle få upptas till prövning av regeringen endast om prövningstillstånd meddelats antingen av arbetsmarknadsdepartementet som sådant eller av en särskild, inom departementet verksam, nämnd. Mot detta alternativ talar främst att det skulle vara främmande för svensk förvaltningsstruktur att ge ett departement beslutanderätt i frågor som angår enskilda parter. Det skulle också kunna uppstå oklarheter beträffande ansvaret för ärendena om en nämnd inom departementet skulle svara för frågor om prövningstillstånd och regeringen svara för prövningen i sak.

Asylprövningskommittén har vid sina överväganden avvisat de nu nämnda alternativen och i stället föreslagit att ett särskilt överprövningsorgan inrättas. Mot bakgrund främst av det förhållandevis betydande utrymmet för lämplighetsbedömningar i frågor av denna art och den förutsatta styrningen av praxis från regeringens sida har kommittén funnit att besvärsgörandet inte bör utformas som en domstol, utan bör vara en förvaltningsmyndighet som lämpligen kan betecknas som en nämnd. Jag delar kommitténs bedömning i dessa delar.

I tidigare sammanhang då frågan har diskuterats har anförts både principiella och praktiska skäl mot tanken på en nämnd. Det har därvid anförts att det skulle vara ett unikt och omotiverat ingripande i den

centrala förvaltningens konstruktion att skjuta in ett förvaltningsorgan mellan ett centralt ämbetsverk och regeringen.

Invändningar av detta slag får dock anses ha förlorat i styrka i takt med att de generella strävandena att begränsa antalet ärenden hos regeringen har intensifierats. En lösning som innebär att en besvärsnämnd övertar regeringens uppgift att överpröva beslut av en central myndighet står sålunda i överensstämmelse med de riktlinjer som riksdagen antagit för begränsningen av regeringens uppgifter på sådana områden (prop. 1983/84: 120, KU23, rskr. 250). Besvärsnämnder av sådant slag har också inrättats i andra sammanhang, bl.a. inom försvars- och utbildningsdepartementets verksamhetsområden (exempelvis besvärsnämnden för högskoleutbildning och totalförsvarets tjänstepliktsnämnd).

Vad som främst kan ge anledning till tvekan inför tanken på att flytta över besvärspövningen till en nämnd är emellertid inte i första hand de praktiska och administrativa spörsmål som uppkommer. Större vikt måste fästas vid mera principiella aspekter. Ärenden om avlägsnande har ofta livsavgörande betydelse för enskilda människor samtidigt som den praxis som tillämpas i dessa ärenden i många hänseenden får återverkningar för hela samhället, liksom för den bild av vårt land som skapas i omvärlden. Även om man kan skapa en ordning som allmänt sett säkerställer att mera betydelsefulla ärenden förbehålls regeringen, finns det utrymme för viss tvekan om det lämpliga i att flytta den slutliga prövningen i huvuddelen av fallen från ett organ med politiskt ansvar till en förvaltningsmyndighet.

Behovet av att avlasta regeringen löpande ärenden är emellertid mycket stort, och de betänkligheter som kan anföras är enligt min mening inte större än att en ordning med en nämnd som slutinstans bör införas.

Asylprövningskommittén har ingående diskuterat frågan om nämnden bör vara administrativt fristående eller inte. Allmänt sett är det som regel en fördel om en förvaltningsmyndighet själv svarar för sin egen administration. Om nämnden inrättas som en ny förvaltningsmyndighet med egen administration uppkommer emellertid behov av en rad administrativa stödfunktioner. Nämnden måste förses med lednings-, ekonomi-, personal- och kanslifunktioner liksom personal för exempelvis intern kontorsservice. För en nämnd tillkommer kostnader för datorstöd och lokaler. Hur stora dessa kostnader blir beror bl.a. på var nämnden blir stationerad. Vissa merkostnader är dock ofrånkomliga, om nämnden skall bli administrativt fristående.

Det kan därför övervägas om nämnden kan få en sådan organisation att den stöder sig på någon annan myndighet, en s.k. värdmyndighet, och helst då en myndighet med någorlunda likartade uppgifter. Därmed skulle i stor utsträckning de nyss nämnda merutgifterna falla bort. Det förtjänar understrykas att vad som här diskuteras endast är ett administrativt samband med en annan myndighet. I sin myndighetsutövande och lagtillämpande verksamhet skulle nämnden självfallet under alla förhållanden vara helt oberoende.

Asylprövningskommittén har ingående övervägt olika utvägar att skapa ett sådant administrativt samband mellan nämnden och en annan myndighet. De värdmyndigheter som kommittén därvid i främsta rummet har

diskuterat är en domstol, domstolsverket, statens invandrarverk och arbetsmarknadsdepartementet. Kommittén har inte funnit något av dessa alternativ lämpligt som en permanent lösning. Kommittén har även diskuterat en del andra alternativ, såsom att förlägga det administrativa ansvaret till rikspolisstyrelsen, kammarkollegiet eller någon länsstyrelse, men inte funnit någon lösning som ter sig naturlig och samtidigt ger de administrativa vinster som är önskvärda.

Asylprövningskommittén har därför väckt frågan om det är lämpligt att binda sig för en viss lösning i nuvarande läge. I detta avseende är följande att beakta.

Ärendeutvecklingen är i nuvarande läge ovanligt svår att bedöma. Antalet ärenden hos regeringen har dock ökat kraftigt.

Det anförda måste ställas samman med de svårigheter som under alla förhållanden föreligger när det gäller att bedöma hur ärendenas handläggning i en nämnd kommer att gestalta sig i praktiken. Visserligen torde formerna för ärendenas beredning kunna organiseras smidigare än för närvarande. I det föregående har emellertid konstaterats att man måste räkna med att själva föredragningen för nämnden samt den överläggning mellan ledamöterna som måste äga rum tar åtskilligt mera tid i anspråk än vad som gäller för den nuvarande ordningen med föredragning för invandrarministern. Hur mycket mera tid det blir fråga om — ett spørgsmål som får avgörande betydelse för nämndens dimensionering — är emellertid mycket svårt att bedöma med någon grad av säkerhet, eftersom den tilltänkta ordningen aldrig har prövats.

Asylprövningskommittén har också för sin del anført att redan det förhållandet att förslaget att föra över de nu aktuella ärendena från regeringen till en nämnd innebär en så betydelsefull nyordning att ett mera definitivt ställningstagande lämpligen bör föregås av någon tids försöksverksamhet.

Asylprövningskommittén föreslår därför en provisorisk lösning som innebär att en nämnd tillskapas och övertar handläggningen av besvärssärendena från regeringen men att nämndens organisation inte låses fast definitivt. I ett sådant provisorium bör lämpligen — inte minst för att underlätta övergången — den lösningen väljas att nämnden efter de linjer som förut skisserats får administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet, som för närvarande har ansvaret för regeringens beredning av ärendena. Efter en försökstid — förslagsvis om tre år — bör frågan tas upp på nytt, varvid man naturligtvis i första hand bör se efter om det har visat sig vara en lämplig lösning att föra över besvärsprövningen till en nämnd. Om detta bedöms vara fallet, får på grundval av vunna erfarenheter ställning tas till om nämnden — trots de utgiftsökningar som blir följden — skall tilläggas en helt självständig ställning även i administrativt hänseende eller om ett administrativt samband bör skapas med invandrarverket eller exempelvis kammarkollegiet.

Som flera av remissinstanserna framhållit är det av största vikt att nämnden uppfattas som en fristående myndighet som självständigt fattar beslut i de ärenden som skall prövas av den. Enligt min mening är det därför inte lämpligt ens under en försöksperiod att nämnden får ett

administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet. Nämnden bör i stället inrättas så att den står helt fristående från såväl arbetsmarknadsdepartementet som regeringskansliet i övrigt. Någon försöksperiod är enligt min mening inte erforderlig. Nämnden bör därför inrättas permanent. Jag har, när det gäller nämndens ställning, tagit intryck av vad många remissinstanser, inte minst bland frivilliga organisationer, anfört mot den av kommittén föreslagna ordningen.

Var nämnden exakt skall lokaliseras är en fråga som får lösas i ett annat sammanhang. Klart är dock, enligt min mening, att nämnden av rekryteringsskäl och på grund av behovet av kontakter med skilda delar av regeringskansliet bör lokaliseras till Stockholm eller Stockholms omedelbara närhet.

När det gäller frågan vad nämnden bör kallas har en remissinstans, domstolsverket, uttryckt uppfattningen att nämnden för flykting- och medborgarskapsfrågor vore ett bättre namn än det av asylprövningskommittén föreslagna namnet utlänningsnämnden. Med beaktande bl.a. av intresset att finna ett kort namn bör enligt min mening kommitténs förslag väljas. Nämnden bör alltså kallas "utlänningsnämnden". Att detta tidigare var beteckningen på den rådgivande nämnden till den centrala utlänningsmyndigheten synes inte hindra att det namnet väljs eftersom det är mer än tio år sedan den rådgivande nämnden avskaffades och någon förväxlingsrisk inte längre kan finnas. Att kalla nämnden "utlänningsnämnd" synes bli adekvat även med beaktande av att nämnden avses handlägga inte bara ärenden enligt utlänningslagen utan också medborgarskapsärenden, eftersom ju de sökande i medborgarskapsärenden i regel är utlänningar.

En organisationskommitté planerar och vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att överprövningsverksamheten skall kunna föras över från arbetsmarknadsdepartementet till nämnden utan alltför stora störningar.

Mitt förslag: Nämnden skall i princip överta de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som i dag faller på regeringen.

Särskilt viktiga eller känsliga ärenden bör liksom enligt nu gällande ordning kunna överlämnas till regeringen. Detta bör få en uttrycklig reglering i lagen av innebörd att ett ärende kan lämnas över till regeringen

1. om det bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation,

2. om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen att ärendet prövas av regeringen, eller

3. om synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

På utlänningslagstiftningen område skall ett ärende också kunna lämnas över om det på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av regeringen. I fall med sådant samband skall ärenden också kunna överlämnas från invandrarverket till nämnden.

Asylprövningskommitténs förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med mitt förslag. Kommittén föreslog dock att regeringen skulle kunna förbehålla sig prövningen av ett visst utlänningsärende eller en viss grupp av sådana ärenden.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget i denna del. Några av instanserna har dock anfört invändningar mot att ärenden skulle kunna överlämnas till regeringen. *Rädda Barnens riksförbund*, *Svenska Flyktingrådet* och *Svenska sektionen av Amnesty International* har anfört att det skulle strida mot regeringsformen att ha en möjlighet för regeringen att överta vissa ärenden.

Skälen för mitt förslag: De överprövningsuppgifter som nu är i fråga berör såväl utlänningslagen som medborgarskapslagen. Jag behandlar först ärendena enligt utlänningslagen och därefter ärendena enligt medborgarskapslagen.

Ärenden enligt utlänningslagen

De grupper av ärenden rörande enskilda fall som enligt nu gällande lagstiftning ankommer på regeringen är följande:

- överklaganden av invandrarverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning och i samband därmed behandlade frågor om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller om återkallelse av sådana tillstånd (7 kap. 3 § utlänningslagen)
- överklaganden av invandrarverkets beslut i ärende om flyktingförklaring eller resedokument samt om återkallelse av flyktingförklaring (7 kap. 4 § utlänningslagen)

- överklaganden av invandrarverket beslut att avvisa ombud eller biträde eller beträffande frågor om jäv (7 kap. 9 § utlänningslagen)
- ärenden som av invandrarverket har överlämnats till regeringen för avgörande (7 kap. 11 § utlänningslagen)
- frågor om att helt eller delvis upphäva avgöranden rörande utvisning på grund av brott (7 kap. 16 § utlänningslagen).

Det förtjänar anmärkas att regeringen i samband med att den fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning får fatta beslut även i vissa andra frågor. Sålunda kan regeringen, även om frågan inte tidigare har tagits upp, besluta om uppehållstillstånd och om förbud för utlänningslag att återvända till Sverige. Vidare får under vissa förutsättningar fråga om avvisning eller utvisning rörande barn under 16 år som står under utlänningslagens vårdnad tas upp (7 kap. 5 § utlänningslagen).

Det bör framhållas att en del beslut av invandrarverket enligt nuvarande ordning över huvud taget inte kan överklagas. Av praktisk betydelse är framför allt beslut att vägra eller återkalla visering och motsvarande beslut i fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som inte meddelas i samband med beslut om avvisning eller utvisning. I princip är det fråga om avgöranden som meddelas när den berörde utläningen befinner sig utomlands. De ärenden som det här gäller kan av invandrarverket överlämnas till regeringen för avgörande enligt 7 kap. 11 § utlänningslagen, men om invandrarverket har meddelat beslut i ett sådant ärende kan utläningen inte få till stånd någon överprövning. Denna ordning har ingående motiverats i samband med den nya utlänningslagens tillkomst (se prop. 1988/89: 86 s. 104 ff.). Enligt min mening är något ändrat synsätt i denna del inte erforderligt med anledning av att en särskild besvärdsnämnd inrättas.

Överklaganden av beslut om avvisning och utvisning

Huvudskälet för att inrätta en särskild nämnd är att nämnden skall överta regeringens nuvarande uppgift att pröva överklaganden av invandrarverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning och i samband därmed behandlade frågor om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd. En utgångspunkt måste alltså vara att det stora flertalet ärenden av detta slag skall övertas av nämnden.

Ärenden om avlägsnande kan vara av mycket olika karaktär. I en stor grupp av fallen kan utgången framstå som tämligen självklar på grundval av den praxis som har utbildat sig. I andra fall kan ärendena vara svårbedömda: åtskillig utredning kan ha förebragts och avgörandet kan bero av en värdering av det förebragta materialet. I en del ärenden kan avgörandet ha stor principiell och praktisk betydelse, t.ex. på det sättet att detta blir vägledande för ett antal fall av likartad karaktär.

En annan utgångspunkt måste vara att ärenden av mera uttalad principiell betydelse även i fortsättningen bör avgöras av regeringen. Detta bör liksom i dag ske genom att ärendena överlämnas dit. En ordning enligt vilken sådana ärenden i stället skulle komma under regeringens prövning efter överklagande skulle inte vara lämplig. Överklagande kan ju bara ske i

den händelse beslutet i första instans går utlänningen emot och regeringen skulle i andra fall inte få tillfälle att pröva ärendet.

I ärenden som inte har sådan principiell karaktär som nu avses bör nämnden i fortsättningen vara slutinstans. Det skulle uppenbarligen inte vara lämpligt eller ens praktiskt möjligt, om invandrarverket skulle åläggas att ge olika fullföljdshänvisningar beroende på exempelvis ärendets svårighetsgrad.

Beträffande ett par grupper av de ärenden som det här gäller synes man ha anledning att ifrågasätta om någon rätt till överklagande över huvud taget är nödvändig.

En sådan grupp är de fall då avvisnings- eller utvisningsbeslut har meddelats i samband med att uppehållstillstånd för studier har vägrats eller återkallats (3 kap. 4 § utlänningsförordningen). Utrymmet för en prövning av överinstansen är här mycket begränsat, och det kan hävdas att någon ovillkorlig rätt för den som vill bedriva gäststudier att få en överprövning till stånd inte nödvändigtvis måste finnas.

Å andra sidan är antalet sådana ärenden som enligt nuvarande ordning hamnar hos regeringen mycket begränsat — det rör sig om mindre än tio om året. I ärendena kan avgränsningssvårigheter uppkomma med hänsyn till att klagandena i sin argumentering ibland tangerar förhållanden som skulle kunna åberopas som asylskäl. I betraktande av detta och av att det från principiella synpunkter är en fördel att reglerna om överklagande blir så enhetliga som möjligt bör i detta avseende ingen begränsning av rätten att överklaga i förhållande till vad som gäller för närvarande göras.

Den andra gruppen gäller fall då polismyndighet som första instans har beslutat om avvisning — t.ex. på den grunden att utlänningen kan antas komma att sakna medel för sin försörjning eller begå brott — och invandrarverket har meddelat sitt beslut med anledning av besvär över polismyndighetens avgörande. Sedan den nya utlänningslagen börjat tillämpas den 1 juli 1989 får polismyndighet aldrig meddela beslut om avvisning om utlänningen söker asyl här eller har en nära familjemedlem som gör detta och inte heller om utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan om avvisning tas upp. Det kan mot denna bakgrund hävdas att det numera borde vara tillräckligt att sådana frågor vari polismyndighet har fattat beslut kan prövas i två instanser.

Emellertid gäller även här att det endast är ett mycket obetydligt antal fall som nämnden skulle avlastas för det fall att rätten att överklaga invandrarverkets beslut tas bort. Med hänsyn till vad som förut har sagts om fördelen av att ha en enhetlig reglering ligger det närmast till hands att låta avgöranden av invandrarverket även i de fall som nu är i fråga kunna överklagas till nämnden. Det kan för övrigt inte uteslutas att någon gång en principfråga kan komma upp till bedömning, t.ex. huruvida de uttalanden som utlänningen har gjort i ett visst fall skall tolkas så att han sökt asyl.

I vissa av hithörande frågor lär för övrigt också en delvis olikartad praxis förekomma vid skilda polismyndigheter. Det gäller t.ex. förutsättningarna för att avvisa en medborgare i annat nordiskt land på den grunden att han bedöms sakna medel för sin försörjning. Det är inte uteslutet att ett

Överklaganden av beslut om flyktingförklaring och resedokument

Invandrarverkets beslut i fråga om uppehållstillstånd kan överklagas bara under förutsättning att verket samtidigt har beslutat om avvisning eller utvisning. Om en utlänning söker uppehållstillstånd på den grunden att han anser sig vara konventionsflykting men uppehållstillstånd vägras honom av invandrarverket och beslut om avvisning eller utvisning meddelas, kan utlänningen enligt nuvarande ordning få till stånd en överprövning av beslutet genom att överklaga. Detta är däremot inte möjligt, om invandrarverket visserligen inte anser honom vara flykting men beviljar honom uppehållstillstånd på annan grund.

I sistnämnda fall kan utlänningen emellertid, samtidigt som han ansöker om att få stanna i Sverige eller därefter, ansöka om flyktingförklaring eller resedokument.

Flyktingförklaring och resedokument ges bara för personer som är att betrakta som konventionsflyktingar. Avslagsbeslut rörande flyktingförklaring och resedokument — liksom återkallelse av flyktingförklaring — kan överklagas till regeringen (7 kap. 4 § utlänningslagen). Vid prövningen av frågan om utfärdande av sådana handlingar görs en ny bedömning av de skäl som utlänningen har åberopat för rätten att få stanna här även om uppehållstillstånd har beviljats på andra grunder än flyktingskap. Regeringen prövar ca 400 sådana överklaganden per år. Andelen fall då ett överklagande leder till ändring är endast någon procent.

Det kan självfallet diskuteras om rätten att överklaga ett avslag på en ansökan om flyktingförklaring eller resedokument måste behållas. I dessa ärenden är det fråga om utlänningar som fått tillstånd att stanna i landet, låt vara med annan motivering än de begärt. Det är inte något oavvisligt rättstrygghetskrav att en fråga av nu aktuellt slag skall kunna prövas i mer än en instans. Invandrarverket har också i flera sammanhang ifrågasatt om det är rimligt att dessa ärenden skall kunna överklagas till regeringen.

Frågan togs upp till prövning i samband med tillkomsten av den nya utlänningslagen (prop. 1988/89: 86 s. 107 f). Föredragande statsrådet erinrade därvid om att den som får flyktingförklaring eller resedokument i vissa avseenden är gynnsammare ställd än den som får stanna av politisk-humanitära skäl eller andra skäl av rent humanitär art. Anhöriga till en flykting kan få resan till Sverige betald av staten. En flykting åtnjuter även vissa andra ekonomiska fördelar, t.ex. rätt till studiesocialt stöd utan kvalifikationsprövning, och dessutom ett bättre skydd mot utvisning på grund av brott. Ett resedokument ger honom också möjlighet att resa till andra länder i något större utsträckning än om han enbart har främlingspass. Det kan vidare ha en viss psykologisk betydelse att bli erkänd som flykting och alltså ha fått sina uppgifter helt accepterade. Med hänsyn till de nu angivna omständigheterna förordades i propositionen att det alltjämt borde vara möjligt att överklaga ett beslut som innebär avslag på en

ansökan om flyktningförklaring eller resedokument. Riksdagen följde förslaget utan meningsskiljaktighet (SfU19, rskr. 325).

Med hänsyn till att rätten att överklaga beslut om flyktningförklaring och resedokument sålunda helt nyligen av en enhällig riksdag har ansetts böra behållas föreslås inte någon ändring i detta avseende. Detta gäller så mycket mera som hithörande frågor under alla förhållanden måste komma under nämndens bedömning för det fall de aktualiseras i samband med överklagande av beslut om avvisning eller utvisning. Ett ytterligare skäl för att behålla överprövningsrätten är att tillämpningen av den s.k. upphävnadeklausulen i Geneve-konventionen — närmare bestämt artikel I E punkt 5 — kan vara av stor principiell betydelse. Uppenbarligen är det inte möjligt att göra skillnad mellan beslut om flyktningförklaring och beslut angående resedokument; den grundläggande frågan är densamma i dessa ärenden. Antalet besvärärenden hos regeringen är med nuvarande ordning ganska begränsat. Det kan visserligen av olika skäl komma att öka under den närmaste tiden, men handläggningen och beslutsfattandet tar förhållandevis liten tid i anspråk. Om rätten att överklaga behålls, påverkar detta sålunda inte övervägandena angående organisationen och dimensioneringen av en särskild nämnd.

På grund av det anförda bör rätten att överklaga beslut om flyktningförklaring och resedokument behållas. Överklaganden av sådana beslut bör i fortsättningen prövas av den särskilda nämnden.

Avvisande av ombud m. m.

Invandrarverkets beslut att avvisa ombud eller biträden samt beslut av verket i jävsfrågor får överklagas särskilt till regeringen. Beslut i dessa frågor bör i fortsättningen kunna överklagas till den särskilda nämnden. Detta torde framgå redan av förvaltningslagen, varför någon reglering inte behövs i förevarande sammanhang.

Överlämnande av ärenden till regeringen

Enligt nuvarande ordning får invandrarverket med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen, om verket anser att särskilda skäl motiverar det (7 kap. 11 § utlänningslagen).

Det är framför allt i två kategorier av ärenden som invandrarverket enligt nuvarande ordning brukar överlämna avgörandet till regeringen. Den ena gruppen av ärenden är sådana som anses ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Den andra ärendegruppen kännetecknas av att frågor om uppehållstillstånd är samtidigt anhängiga hos regeringen och invandrarverket beträffande medlemmar av samma familj eller att något annat liknande samband föreligger mellan ärenden som på samma gång handläggs av regeringen och verket.

Slutligen förekommer det att invandrarverket till regeringen lämnar över ärende vars utgång kan bli prejudicerande för andra liknande ärenden. Även vissa enskilda fall av utrikespolitisk betydelse eller annars av mycket speciell natur har överlämnats till regeringen.

Om en besvärdsnämnd inrättas, kommer dessa frågor i ett delvis nytt läge. Frågan uppstår då i vilken utsträckning ärenden skall kunna överlämnas till regeringen eller till nämnden utan att överklagande har ägt rum. Jag behandlar först spörsmålet om i vilka fall ärenden skall kunna lämnas över till regeringen i den nya ordningen.

Av hänsyn till regeringens ansvar för *säkerhetsfrågor* bör fortfarande gälla att ärenden där sådana frågor aktualiseras överlämnas till regeringen i den mån invandrarverket inte självt anser sig böra fatta beslutet. Ärenden av detta slag — för närvarande ett fyrtiotal om året — bör alltså inte prövas av den särskilda nämnden.

Enligt nuvarande praxis brukar som regel ett ärende överlämnas till regeringen, om säkerhetspolisen av skäl sammanhängande med rikets säkerhet har avstyrkt en ansökan om uppehållstillstånd eller lämnat särskilda synpunkter i ärendet. Från säkerhetspolisens sida kan t.ex. ha lämnats sådana uppgifter om utlänningens anknytning till en underrättelseorganisation i främmande stat att en bedömning bör göras av risken för att han här i landet ägnar sig åt spioneri eller annan liknande verksamhet.

Denna praxis synes i det väsentliga böra iakttas även i fortsättningen. Undantagsvis kan naturligtvis tänkas att ett ärende bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet att det bör avgöras av regeringen även om säkerhetspolisen inte skulle ha yttrat sig. Den omständigheten att uppgifter har kommit in från säkerhetspolisen behöver å andra sidan inte automatiskt leda till att ärendet underställs regeringen.

Står det helt klart att utlänningsen under alla förhållanden skall avvisas på annan grund än av säkerhetsskäl, behöver sålunda ärendet uppenbarligen inte överlämnas. Och om de uppgifter som har kommit fram i ärendet gör det uppenbart att det med hänsyn till utlänningsens tidigare verksamhet eller i övrigt kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet här i landet, kan avvisning ske med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 4 utlänningslagen utan att regeringen behöver kopplas in på fallet, för såvitt utlänningsen inte är flykting eller annat liknande förhållande föreligger.

Det kan emellertid också tänkas att uppgifter som säkerhetspolisen har lämnat framstår som helt harmlösa i belysning av det material som beslutsmyndigheten har till sitt förfogande. I så fall behöver naturligtvis inte enbart den omständigheten att säkerhetspolisen har yttrat sig föranleda att ärendet bedöms vara av betydelse för rikets säkerhet. Vad som är väsentligt är att regeringen får tillfälle att pröva de från säkerhetssynpunkt viktiga eller tveksamma fallen.

Det kan någon gång tänkas inträffa att ett ärende enligt utlänningslagstiftningen har särskild *utrikespolitisk betydelse*. Även i sådana fall bör man kunna hänskjuta ärendet till regeringen. Därmed är inte sagt att utrikespolitiska hänsyn skall tillåtas inverka på ärendets avgörande: detta kan givetvis inte få ske annat än möjligen inom det utrymme för diskretionär prövning som föreligger enligt utlänningslagen. Uppenbarligen kan det likväl, om utgången av ärendet har särskild betydelse för vårt lands förhållande till en främmande makt eller till en mellanfolklig organisation – t. ex. Europarådet – te sig naturligast att regeringen avgör ärendet.

Detsamma kan vara fallet om ärendet, utan att vårt förhållande till en annan stat eller någon mellanfolklig organisation kan sägas vara direkt berört, är av mycket speciellt slag och kan väntas föranleda en betydande internationell uppmärksamhet. I så fall bör dock krävas *synnerliga skäl* för att ärendet skall få hänskjutas till regeringen.

En utgångspunkt i samband med strävandena att befria regeringen från här behandlade överprövningsuppgifter har varit att överlämnande av ärenden till regeringen i vissa fall skall kunna ske för att regeringen skall få tillfälle att utöva en *styrning av praxis*. I enlighet härmed bör alltså ett ärende kunna överlämnas till regeringen, när det bedöms vara av särskild vikt för ledningen av utlänningslagens tillämpning att ett ärende prövas av regeringen.

Även i fall av annat slag bör ett ärende kunna överlämnas till regeringen om utgången kan antas få omedelbar betydelse för ett mycket stort antal ärenden eller annars har särskild principiell vikt. Avgränsningen av sådana ärenden från dem som bör avgöras på vanligt sätt är vanskelig och torde vara svår att lägga fast i lagstiftningen; man får här i stor utsträckning lita till myndigheternas omdöme. Det är emellertid viktigt att observera att ett ärende om avvisning eller utvisning inte bör hänskjutas till regeringen, om den berörde utlänningsen påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och påståendet inte kan avfärdas som uppenbart ogrundat. Det kan nämligen tänkas bli bedömt som stridande mot Europakonventionen, om utlänningsen i ett sådant fall bara får sin sak prövad i en instans och avgörandet går honom emot. Det bör särskilt påpekas att när det är fråga om ett rent lagtolkningsproblem eller ett renodlat rättstillämpningsproblem, det ytterst sällan torde vara befogat att ärendet överlämnas till regeringen. Sådana frågor bör som regel ankomma på nämnden som slutinstans även om de skulle vara svårbedömda.

De ärenden som enligt hittills gällande ordning överlämnats till regeringen av invandrarverket har ofta rört sig om fall då en ny grupp asylsökande börjat uppträda och omständigheterna påkallar en i princip likartad bedömning av vissa grundläggande förhållanden som kan beräknas bli återopade av ett stort antal sökande. Om det i sådana fall är exempelvis en värdering av de politiska förhållandena i ett visst främmande land som i praktiken blir av avgörande betydelse för en stor grupp ärenden, är det självfallet lämpligt att regeringen får tillfälle att avgöra ett eller ett par typfall till ledning för bedömningen i övriga fall. Över huvud taget gäller att den praxis som hittills har utbildat sig vad gäller överlämnande av ärenden till regeringen i det väsentliga bör iaktas även i fortsättningen.

Det kan emellertid i dessa ärenden också uppkomma principfrågor som inte har anknytning till förhållandena i ett visst främmande land men som ändå kan beräknas återkomma i ett betydande antal andra ärenden. Regeringen har exempelvis efter överlämnande från invandrarverket avgjort ett ärende i vilket principfrågan bestod i huruvida det kunde anses vara ett humanitärt skäl av tillräcklig styrka att den utlänning som sökte uppehållstillstånd var HIV-smittad. Detta erbjuder ett exempel på ärenden som bör kunna överlämnas till regeringen även i fortsättningen.

Självfallet kan det förekomma att ett ärende hos invandrarverket eller

hos nämnden med hänsyn till föreliggande *familjeanknytning* eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som är under prövning hos regeringen. I så fall bör ärendet kunna hänskjutas till regeringen. Inte minst hänsynen till de berörda utlännarna talar med styrka för att ärendena bör avgöras slutligt i ett sammanhang.

Det sagda bör självklart ses mot bakgrund av att överlämnande av ärenden utan föregående prövning i första instans är ett avsteg från instansordningsprincipen och som sådant skall tillgripas endast när det är särskilt påkallat.

En särskild fråga är om nämnden obligatoriskt skall underställa regeringen ett ärende för det fallet att mer än en ledamot i nämnden hade *skiljaktig mening* beträffande utgången i förhållande till majoriteten. Som ett skäl för en sådan ordning kan åberopas att det ansvariga statsrådet därigenom skulle få en inblick i hur lagstiftning och av statsmakterna beslutade riktlinjer verkar i praktiken. Liksom när det gäller andra rättstillämpningsfrågor måste man givetvis räkna med att ledamöterna i nämnden kan hamna i skilda meningar. I sådant fall bör emellertid här som eljest vanliga omröstningsregler gälla. Att låta regeringen bli slutinstans så snart skiljaktig mening förekommer skulle innebära att man för dessa fall utökar överprövningsmöjligheterna med ytterligare en instans. Detta är enligt min mening inte motiverat.

Ett annat särskilt spörsmål är om både *invandrarverket* och *nämnden* skall ha befogenhet att överlämna ett ärende till regeringen. Det står ganska klart att nämnden måste ha en sådan befogenhet. Mera diskutabelt är om även invandrarverket skall kunna besluta om överlämnande. Det är utifrån vanliga principer ej helt invändningsfritt, om en underinstans själv skall kunna åstadkomma att ett ärende prövas i *extraordinär ordning* och att den vanliga besvärinstansen så att säga sätts ur spel.

Mot detta står att utlänningsärenden som regel är mycket brådskande och att det ibland kan tänkas vara tämligen självklart att ett ärende bör överlämnas till regeringen. Av betydelse är också att, om ärendet på vanligt sätt avgörs av invandrarverket som första instans, nämnden inte får tillfälle att avgöra detta i annat fall än om verket meddelat ett för utlänningsen negativt beslut och denne överklagar. Slutligen bör framhållas att invandrarverket under alla förhållanden enligt kommitténs mening måste kunna hänskjuta ett ärende till regeringen i sådana fall då ett överklagande inte skulle kunna ske om verket avgör ärendet på egen hand. Exempel erbjuder ett ärende om uppehållstillstånd som inte har samband med avvisning eller utvisning.

Det nu anförda innefattar övervägande skäl för att även invandrarverket bör kunna besluta om omedelbart hänskjutande till regeringen. Lämpligen bör emellertid, om verket har överlämnat ett ärende till regeringen och detta faller inom nämndens kompetensområde, regeringen ha skyldighet att höra nämnden, om ärendet inte är synnerligen brådskande. Regeringen bör också kunna överlämna ett hänskjutet ärende till nämnden för avgörande. Vad som har sagts nu bör dock inte gälla fall då ett ärende har hänskjutits till regeringen av säkerhetsskäl eller därför att det har utrikes-

Överlämnande av ärenden till nämnden

Tidigare har framgått att ett ärende i vilket säkerhetsfrågor aktualiseras bör överlämnas till regeringen, i den mån det inte bedöms kunna avgöras i vanlig ordning. Överlämnandet kommer i normalfallet att ske direkt från invandrarverket. Om ärendets känslighet från säkerhetssynpunkt står klart först sedan det överklagats till nämnden, bör det emellertid ankomma på nämnden att besluta om överlämnande. Det skall alltså inte förekomma att ett ärende överlämnas från invandrarverket till nämnden med hänvisning till att det berör säkerhetsfrågor.

Däremot bör invandrarverket uppenbarligen ha möjlighet att till nämnden överlämna ett ärende rörande en utlänning som har familjeanknytning eller annan liknande anknytning till en utlänning som är aktuell i ett ärende hos nämnden. Som förut har konstaterats bör sådana ärenden nämligen såvitt möjligt avgöras i ett sammanhang.

När det gäller ärenden vilkas avgörande kan få prejudicerande karaktär skall såväl invandrarverket som nämnden kunna överlämna ett ärende till regeringen, när det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen att ärendet prövas av regeringen. Självfallet kan emellertid inte alla ärenden vilkas utgång får betydelse för andra likartade ärenden överlämnas till regeringen, utan i många fall torde det få ankomma på nämnden att meddela vägledande beslut. Möjligheten att överlämna ärenden till regeringen bör reserveras för fall där utgången kan få omedelbar betydelse för ett mycket stort antal fall eller annars har särskild principiell vikt. En annan ordning skulle innebära alltför stor belastning på regeringen och knappast vara förenlig med nämndens självständiga ställning.

Med denna utgångspunkt uppkommer frågan om invandrarverket skall kunna överlämna sådana ärenden till nämnden som verket visserligen anser ha betydelse utöver det enskilda fallet men ändå inte bedömer vara av sådan särskild vikt att frågan bör underställas regeringen. Övervägande skäl talar för att frågan bör besvaras nekande. Det betyder att ärenden av det slag som avses nu bör avgöras av verket i vanlig ordning, med rätt för utlänningen att överklaga till nämnden i den händelse avgörandet går honom emot. Det skulle nämligen innebära en alltför komplicerad ordning, om invandrarverket skulle tvingas gradera de mera svårbedömda fallen på sådant sätt att vissa skulle styras direkt till regeringen och andra direkt till nämnden, medan ytterligare andra skulle avgöras av verket på vanligt sätt.

Invandrarverket bör inte heller kunna hänskjuta ett ärende till nämnden på den grunden att ärendet har utrikespolitiska implikationer eller annars är av helt speciell karaktär. Är ärendet av sådan beskaffenhet att det bör avgöras av regeringen bör det hänskjutas dit. Annars bör det avgöras av verket som första instans i vanlig ordning.

Sammanfattningsvis bör alltså ett överlämnande av ärenden från invandrarverket till nämnden komma i fråga endast i de fall då ett samband

mellan ärenden hos myndigheterna föreligger av familjeanknytningsskäl eller annan liknande orsak.

Kommittén har föreslagit att regeringen, dessutom undantagsvis bör kunna förbehålla sig rätten att avgöra ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Det kan enligt kommittén t.ex. röra sig om ärenden av mycket stor betydelse från invandringspolitisk synpunkt eller ärenden av särskild vikt för vårt förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation. Jag delar inte kommitténs uppfattning på denna punkt. Den föreslagna ordningen skulle kunna skapa oklarheter i rollfördelningen mellan regeringen och utlänningsnämnden. Den får också anses utgöra ett avsteg från vanliga principer om förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. Någon sådan möjlighet för regeringen bör därför enligt min uppfattning inte införas.

Ärenden enligt medborgarskapslagen

De ärenden enligt medborgarskapslagen som nu ankommer på regeringen är följande:

- överklaganden av invandrarverkets beslut i naturalisationsärenden, dvs. ärenden avseende ansökningar om att upptas till svensk medborgare (6 § medborgarskapslagen)
- överklaganden av invandrarverkets beslut i ärenden rörande ansökan om bibehållande av svenskt medborgarskap (8 § första stycket medborgarskapslagen)
- överklaganden av invandrarverkets beslut i ärenden rörande ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap (9 § medborgarskapslagen)
- ärenden som av invandrarverket har överlämnats till regeringen för avgörande (9 a § medborgarskapslagen)
- ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare (11 § andra stycket medborgarskapslagen).

Jag redovisar i det följande mina överväganden i fråga om instansordningen beträffande dessa ärendegrupper.

Överklaganden av invandrarverkets beslut i naturalisationsärenden

Beslutanderätten i naturalisationsärendena ankom på regeringen fram till år 1969. I motiven till lagändringen detta år, vilken innebar att ärendena flyttades över till invandrarverket, diskuterades om överflyttningen skulle avse samtliga ärenden eller enbart ärenden av enklare beskaffenhet. En förutsättning för det ställningstagande som gjordes – och som innebar att samtliga ärenden överflyttades – var enligt departementschefen (prop. 1968:158 s. 71 f) att vissa slags ärenden skulle kunna överlämnas till regeringen och att invandrarverkets beslut skulle kunna överklagas dit.

Vissa naturalisationsärenden är av sådan art att de enligt min mening lämpligen bör prövas av regeringen även i fortsättningen. En sådan prövning kan som nu komma till stånd genom att dessa ärenden överlämnas till regeringen. Beträffande övriga ärenden bör det, på samma sätt som för närvarande gäller, ankomma på invandrarverket att fatta beslut i första

instans. Det är ofrånkomligt att en möjlighet till överprövning då måste stå öppen. Något principiellt eller praktiskt hinder mot att överprövningen läggs på ett annat organ än regeringen anser jag dock inte föreligga.

Prövningen innehåller ett sådant inslag av rättstillämpning att den i och för sig mycket väl kunde ankomma på domstol och då i första hand på kammarrätt. Ärendena är så förhållandevis begränsade till antalet att de aktuella strävandena att renodla domstolsverksamheten inte får samma tyngd som motargument som beträffande utlänningsärendena. Det finns emellertid ett naturligt samband mellan utlänningsärendena och naturalisationsärendena. De kunskaper nämnden får rörande bl.a. förhållandena i andra länder är av värde även för prövning av medborgarskapsfrågor. Av betydelse är också att naturalisationsärendena kommer att bidra till att göra nämndens arbetsuppgifter något mera varierade än om den enbart skulle handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen. På grund av vad som nu sagts anser jag att överklaganden av beslut i naturalisationsärenden i fortsättningen bör provas av den särskilda nämnden.

En speciell grupp av ärenden bör dock förbehållas regeringen. Enligt 6 § andra stycket medborgarskapslagen kan en utlänning i vissa fall naturaliseras som svensk medborgare även när de reguljära förutsättningarna för naturalisation i första stycket samma paragraf inte föreligger. Det gäller här fall då det bedöms vara till gagn för riket att sökanden upptas till svensk medborgare samt då sökanden förut varit medborgare här eller är gift med en svensk medborgare eller det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl.

Det synes av principiella skäl böra ankomma på regeringen som enda instans att pröva om någon skall beviljas svenskt medborgarskap därför att det bedöms vara till gagn för landet. Svenskt medborgarskap på denna grund har i praktiken beviljats bl.a. framstående vetenskapsmän och konstnärer som bott i landet under kortare tid än som föreskrivs i de reguljära reglerna. Jag föreslår alltså den ordningen att det skall ankomma på regeringen ensam att besluta i alla frågor som gäller om någon skall upptas till svensk medborgare därför att det bedöms vara till gagn för landet. Övriga undantag från de reguljära reglerna bör som nu provas i första instans av invandrarverket, vars beslut bör kunna överklagas till nämnden.

Överklaganden av invandrarverkets beslut i ärenden om bibehållande av eller befrielse från svenskt medborgarskap

Ansökningar om bibehållande av svenskt medborgarskap (8 § första stycket medborgarskapslagen) eller befrielse från sådant medborgarskap (9 § medborgarskapslagen) provas av invandrarverket med besvärsmätt till regeringen.

Av samma skäl som anförts beträffande naturalisationsärendena anser jag att beslut i dessa frågor i fortsättningen bör få överklagas till den särskilda nämnden.

Gällande ordning innebär att invandrarverket får överlämna ett ärende till regeringen om särskilda skäl föreligger (9 a § medborgarskapslagen).

När regeln infördes, vilket skedde år 1969 i samband med att beslutanderätten i naturalisationsärenden flyttades från regeringen till invandrarverket, gav departementschefen vissa riktlinjer för när överlämnande bör ske. I första hand avsågs ärenden med utrikespolitisk anknytning eller av särskilt grannliga natur samt ärenden som kan få särskild betydelse för prövningen av andra ärenden (prop. 1968: 158 s. 73).

Reglerna för överlämnande av medborgarskapsärenden bör utformas på ett sätt som i huvudsak motsvarar vad som föreslagits för ärenden enligt utlänningslagstiftningen. På samma sätt som gäller för sistnämnda ärenden innebär sålunda till en början regeringens ansvar för *säkerhetsfrågor* att naturalisationsärenden där sådana frågor uppkommer bör överlämnas till regeringen för avgörande.

Säkerhetsfrågor aktualiseras i regel genom uppgifter som säkerhetspolisen lämnat i ett ärende. Sådana frågor kan emellertid komma upp även på annat sätt. Med hänsyn till den betydelse säkerhetsaspekterna har i naturalisationsärenden bör överlämnande så gott som undantagslöst ske när det i ett ärende framkommit uppgifter som tyder på att ärendet kan röra rikets säkerhet eller allmän säkerhet och omständigheterna inte är sådana att det står klart att ansökningen skall avslås oberoende av dessa aspekter.

Undantagsvis kan även inträffa att det i bedömningen av ett medborgarskapsärende kommer in ett *utrikespolitiskt moment* av sådan styrka att ett ärende bör överlämnas till regeringen eller att *synnerliga skäl* annars talar för regeringens prövning. Tidigare har jag behandlat dessa frågeställningar för utlänningsärendenas del.

Motsvarande synpunkter gör sig gällande i de nu aktuella ärendena. Ett synnerligt skäl för att överlämna ett ärende till regeringen kan härutöver vara att det bedöms vara till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare, fastän sökanden själv inte åberopat denna grund.

Även i medborgarskapsärenden bör regeringen få tillfälle att utöva en *styrning av praxis*. Detta bör ske genom att det föreskrivs att ett ärende skall överlämnas till regeringen när det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av medborgarskapslagen att ärendet prövas av regeringen. Det gäller då i regel ärenden i vilka det uppkommit fråga om att genomföra en sådan ändring av praxis som får särskild räckvidd och betydelse, exempelvis för bedömning av ett stort antal ärenden i framtiden.

Det kan också övervägas om man även på medborgarskapslagstiftningens område bör öppna möjlighet för att ett ärende skall kunna överlämnas till regeringen av det skälet att det med hänsyn till *familjeanknytning* har samband med ett ärende som prövas av regeringen. Enligt min mening är emellertid en sådan ordning knappast motiverad på detta område, eftersom intresset av att ärenden av sådant slag avgörs samtidigt inte har samma styrka som när det gäller utlänningsärenden. Varje ärende skall ju för övrigt även i fall av detta slag underkastas en individuell prövning efter sin art.

Inte heller är det motiverat att på medborgarskapslagstiftningens område införa regler som innebär att regeringen genom särskilt beslut skall kunna *förbehålla sig* avgörandet av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

I frågan om inte bara nämnden utan även invandrarverket bör få befogenhet att överlämna ärenden till regeringen hänvisar jag till de överväganden som gjordes i denna fråga för utlänningsärendenas del. Vad som anförts där talar för att även invandrarverket bör kunna besluta att ett medborgarskapsärende skall överlämnas till regeringen. Regeringen bör åläggas att höra nämnden, om ärendet inte är synnerligen brådskande. Under samma förutsättningar som föreslagits för utlänningsärenden bör regeringen få överlämna ett hänskjutet medborgarskapsärende till nämnden för avgörande.

Däremot bör medborgarskapsärenden inte få överlämnas från invandrarverket till nämnden. De ärenden som inte enligt vad ovan sagts bör hänskjutas till regeringen bör avgöras av invandrarverket i första instans och prövas av nämnden endast efter överklagande.

Ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare

Prövningen av förklaringsärendena enligt 11 § andra stycket medborgarskapslagen behövs hos regeringen när naturalisationsärendena flyttades över till invandrarverket. Regeringens beslut i dessa ärenden meddelas efter regeringsrättens hörande.

I de ärenden som det här gäller kan sakförhållandena erfarenhetsmässigt ofta vara ganska komplicerade, men någon mera kvalificerad juridisk prövning aktualiseras sällan. Eftersom ärendena är mycket få till antalet, har det i praktiken knappast någon betydelse för arbetsbelastningen vare sig hos regeringen eller hos regeringsrätten att ärendena för närvarande förutsätter handläggning hos båda dessa organ.

Något rationellt skäl för att regeringen skall belastas med ärenden av det här slaget kan emellertid knappast åberopas; det torde endast vara av historiska orsaker, betingade av en tidigare syn på medborgarskapsfrågor, som dessa ärenden har förbehållits regeringen. Med hänsyn till den principiella vikten av att inte någon grupp av löpande ärenden ankommer på regeringen annat än när detta är nödvändigt eller åtminstone den klart lämpligaste lösningen bör regeringen befrias även från denna ärendegrupp. Det kan härvid övervägas att förlägga prövningen i första instans till invandrarverket, men övervägande skäl talar för en ordning som säkerställer att ärendena handläggs under medverkan av kvalificerad juridisk sakkunskap. Ärendena bör därför föras till nämnden.

Något yttrande från regeringsrätten bör självfallet inte inforas av nämnden, vars ordförande förutsätts ha domareerfarenhet eller annan erfarenhet av likvärdigt slag och som bör kunna avgöra ett ärende av aktuellt slag i första instans utan hjälp av utomstående juridisk sakkunskap.

Ett beslut av nämnden kommer därmed i dessa ärenden att meddelas i första instans och bör då av principiella skäl kunna överklagas. Eftersom

det här gäller en renodlad rättstillämpningsfråga bör överklagandet ske till förvaltningsdomstol. I betraktande av att nämnden är en överinstans kan skäl synas tala för att överklagandet skulle få ske direkt till regeringsrätten och alltså inte till kammarrätt. För att en överprövning skall garanteras måste emellertid då regeringsrätten bli skyldig att ta upp ett sådant överklagande utan krav på prövningstillstånd. Enligt min mening föreligger dock inte tillräckliga skäl för en sådan ordning, som skulle strida mot strävandena att avlasta de högsta domstolsinstanserna. Ett överklagande av nämndens beslut i en fråga av här aktuellt slag bör därför ske till kammarrätt.

3.3 Nämndens organisation

Mitt förslag: Den nya nämnden skall få namnet utlänningsnämnden. I nämnden skall ingå minst tre ordförande och tre ersättare för ordförande med juridisk utbildning och normalt domarerfarenhet. Vidare skall i nämnden ingå minst femton lekmän. Nämnden skall vara beslutför med en ordförande och två lekmän. I enkla ärenden skall dock ordföranden ensam kunna fatta beslut, och i ärenden av principiellt slag skall nämnden kunna sammanträda i en utökad sammansättning.

Nämnden bör i huvudsak överta den föredragande- och kansliorganisation som nu finns inom arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet.

Asylprövningskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Kommittén föreslog dock att i nämnden borde ingå två ordförande och två ersättare för ordförande samt tio lekmän.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft något att erinra mot den föreslagna organisationen. *Kammarrätten i Jönköping* anser att nämnden i normalfallet bör ha en tyngre sammansättning än ordförande och två lekmän samt framhåller att muntlighet och utökade besluts-motiveringar påverkar tidsåtgången vid ärendenas avgörande och att detta bör beaktas vid bestämmandet av nämndens personalstyrka. *Statens invandrarverk* anser att nämnden bör ha tre heltidsanställda ordförande i stället för två med två ersättare samt att antalet lekmanaledamöter bör justeras i motsvarande mån. *Svenska röda korset*, *Rädda Barnens riksförbund*, *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska flyktingrådet* anser att överprövningen bör ske i ett domstolsförfarande i stället för i en nämnd. *Svenska sektionen av Amnesty International* anser att enkla ärenden bör avgöras av ordförande och två lekmanaledamöter samt att nämnden i övriga ärenden bör tillföras ytterligare kompetens. *Sveriges frikyrkoråd* anser att en ordförande och två övriga ledamöter bör delta i beslutet och att det endast vid positiv utgång för den enskilde bör få förekomma att en enskild tjänsteman beslutar ensam. *SIOS-Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige* anser att prövningen bör ske i ett fristående organ knutet till

en domstol samt att ärenden som inte tagits i enighet bör prövas i utökad sammansättning eller överlämnas till regeringen. *Hovrätten för övre Norrland och Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* anser att ordförande och ersättare för ordförande bör vara eller ha varit ordinarie domare. Den uppfattningen delas även av Svenska Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska flyktingrådet.

Skälen för mitt förslag: Nämnden bör bestå av ordförande och lekmän. Till frågan hur nämnden bör vara sammansatt när den avgör enskilda ärenden återkommer jag senare.

Om nämnden skall vara jämställd med domstol vid prövning av frågor om frihetsberövande krävs det enligt 2 kap. 9 § andra stycket regeringsformen – förutom att sammansättningen skall vara bestämd i lag – att ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Det skulle kunna vara en fördel att uppställa ett sådant krav; nämnden skulle då kunna överpröva även beslut om tagande i förvar, vilka nu överklagas till kammarrätt.

Å andra sidan synes ett sådant kvalifikationskrav onödigt begränsa urvalet när det gäller att finna personer lämpade för och intresserade av en tjänstgöring av aktuellt slag. Det är för övrigt inte säkert att nämnden ens med en sådan sammansättning skulle godtas som domstol enligt Europakonventionen (jfr Svensk Juristtidning 1989 s. 659).

Det bör därför inte lämpligen uppställas som något obligatoriskt krav att ordföranden i nämnden är eller har varit ordinarie domare. Däremot bör det krävas juridisk utbildning och normalt även domarerfarenhet. Efter huvudsakligt mönster av vad som gäller i andra liknande sammanhang bör kvalifikationskravet kunna formuleras så att ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

I tidigare utredningssammanhang har utgångspunkten varit att ordförandena skulle vara heltidsanställda hos nämnden. Jag ansluter mig i princip till denna bedömning. Visserligen skulle det kanske kunna bli lättare att finna personer lämpade för och intresserade av uppdraget, om det på samma sätt som gäller för den danska nämnden blir fråga om ett uppdrag som inte förutsätter heltidsengagemang. Antalet ärenden kan emellertid förutsättas bli så högt att man måste räkna med att minst sex och sannolikt fler ordförande skulle behövas om uppdragen skall förenas med aktivt arbete av annat slag. Det synes alltför vanskligt att tänka sig att en tillräckligt fast praxis skulle kunna upprätthållas med sådana förutsättningar.

Asylprövningskommittén har föreslagit att i vart fall två ordförande skall vara heltidsanställda hos utlänningsnämnden och att den ene av dem skall vara chef för nämnden. Som närmare skall utvecklas i det följande räknar kommittén då med att vardera av ordförandena skall svara för minst en sammanträdesdag i veckan med lekmän och dessutom ensam avgöra ett betydande antal ärenden. En förutsättning för att detta skall vara möjligt torde vara att inte den ordförande som skall ha ställning som nämndens chef annat än i marginell utsträckning belastas av administrativt arbete.

Med tanke på att sjukdomsfall måste kunna mötas och att verksamheten bör kunna upprätthållas även vid semestrar och andra ledigheter bör det enligt min mening finnas tre heltidsanställda ordförande.

Därutöver bör enligt min mening minst tre ersättare för ordförande utses. Dessa bör i så fall kunna ha uppdragen vid sidan av annat arbete, men det är givetvis angeläget att de utses på sådant sätt att det inte innebär en försvagning av nämnden när ersättare tjänstgör i ordförandens ställe.

Regeringen bör vid behov kunna förordna flera ersättare för ordförande. Det synes naturligt att som ersättare förordnas domare vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Om det bland den personal som tjänstgör hos nämnden finns någon tillräckligt erfaren och kvalificerad person, bör det emellertid inte vara uteslutet att denne förordnas som ersättare, något som givetvis kan vara förenat med praktiska fördelar vid hastigt uppkommande förfall för någon av de ordinarie ordförandena.

Ordförande och ersättare för ordförande bör förordnas av regeringen utan ansökningsförfarande.

Det är väsentligt att förtroendevalda lekmän får starkt inflytande när det gäller nämndens beslutsfattande. Ett inslag av lekmän syftar inte bara till att själva avgörandena skall bli välgrundade och riktiga. Inslaget av lekmän har kanske sin mest väsentliga betydelse genom att det säkerställer nämndens demokratiska förankring och tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i ärendena.

Lekmännen bör utses av regeringen på förslag av de politiska partierna. Det är en fördel om ledamöterna utses så att olika delar av landet blir representerade.

Avgörande för frågan om hur många lekmanaledamöter som bör utses blir hur reglerna om nämndens beslutsföret utformas. Asylprövningskommittén utgick i denna del från att ordföranden eller tjänsteman hos nämnden under alla förhållanden bör kunna fatta beslut i frågor som endast angår ett ärendes beredning eller som gäller avvisning eller avskrivning av ett ärende. Jag delar kommitténs uppfattning. Ordföranden bör alltså ensam få avgöra frågor om inhibition, avvisning eller avskrivning och rättshjälp samt frågor som rör ett ärendes beredning. Utom såvitt avser inhibition bör sådana frågor kunna delegeras till annan tjänsteman hos nämnden. Frågan är emellertid om lekmän alltid skall ingå i nämnden när denna avgör ett ärende i sak.

Även om det naturligtvis ligger nära till hands att utgå från en sådan ordning, kan det ifrågasättas om man härigenom tar till vara medborgarinflytandet på det bästa sättet. Med tanke på det stora antal ärenden som man numera måste räkna med kommer i så fall ganska många lekmän att behöva utses, och man måste utforma ett schema för deras medverkan som i hög grad bygger på alternerande tjänstgöring av olika grupper. Det finns en risk för att lekmanaledamöterna under sådana förhållanden kommer att drunkna i rutinbetonade fall och inte i realiteten får det inflytande över beslutsfattandet i de enskilda ärendena som är önskvärt.

Från dessa synpunkter skulle det vara en fördel om kravet på medverkan av lekmän kunde begränsas till att avse en mindre del av ärendena. Detta ligger nära till hands även med hänsyn till att de ärenden som nämnden

kommer att få behandla är av mycket olikartad karaktär i avseende på svårhetsgrad. Det är visserligen genomgående fråga om grannliga bedömningar av stor vikt för de berörda, men i en betydande grupp av ärendena är prövningen av ganska enkelt slag och utgången tämligen självklar med hänsyn till den praxis som har utbildat sig. Ofta är ärendena emellertid mera komplicerade, och många gånger kan de vara ytterligt svårbedömda. Över huvud taget gäller att omständigheterna i de enskilda fallen kan variera avsevärt.

Enligt min mening bör ordföranden kunna meddela beslut på nämndens vägnar även vid avgörandet av ett ärende i sak, under förutsättning att prövningen är av enkel beskaffenhet. Om lekmännens medverkan blir obligatorisk endast i de mera svårbedömda fallen tas medborgarinflytandet bättre till vara och nämndens verksamhet blir också lättare att administrera. Att i enlighet härmed ärendets svårhetsgrad blir bestämmande för den sammansättning som krävs för beslutförhet är ingen principiell nyhet; denna ordning är vanlig inte minst inom domstolsväsendet (se t.ex. 1 kap. 3 a § och 3 kap. 6 § rättegångsbalken).

Naturligtvis kan det ibland finnas olika meningar i frågan om ett ärende skall anses vara av enkel beskaffenhet eller ej. Jag anser att nämnden under medverkan av lekmän bör kunna besluta om närmare riktlinjer för när ordföranden ensam skall få fatta beslut. För att ett ärende skall få avgöras i denna form bör enligt min mening alltid krävas dels att det enligt ordförandens bedömning inte råder någon som helst tvekan om ärendets utgång, dels att ärendet inte innehåller vidlyftigt material av betydelse för prövningen.

Något hinder mot att ett ärende avgörs under medverkan av lekmän bör inte föreligga även om det skulle vara enkelt. Om flera ärenden av likartad karaktär samtidigt är eller beräknas bli anhängiga hos nämnden, är det sålunda som regel en fördel om ett eller ett par av dem avgörs av nämnden i sammansättning med lekmän även om utgången bedöms som tämligen klar. Övriga ärenden kan sedan — under förutsättning att omständigheterna verkligen är helt likartade — avgöras av ordföranden ensam efter de linjer som den fullsuttna nämnden ställt sig bakom.

När nämnden sammanträder under medverkan av lekmän bör den vara beslutför med ordförande och två lekmannaledamöter. En utökad sammansättning bör emellertid gälla för fall som är av principiell betydelse eller som innebär att praxis ändras. Sådana ärenden bör kunna avgöras i utökad sammansättning bestående av minst två ordförande eller ersättare och minst fyra andra ledamöter. Den ordförande som är chef för nämnden förutsätts normalt delta.

Den föreslagna ordningen skall ses mot bakgrund av att det förhållandet att nämnden arbetar med flera ordförande och flera grupper av ledamöter kan medföra att det uppstår ett samordningsbehov. Syftet med att ge nämnden möjligheter att avgöra ärenden av mera principiell eller praxisbildande natur i utökad sammansättning är att säkerställa enhetlighet och kontinuitet i avgörandena och att tillhandahålla en lösning för det fall att exempelvis ordförandena har olika uppfattning i en viss fråga. Självfallet förutsätts nämnden i reguljär sammansättning följa den uppfattning som

kommit till uttryck genom ett beslut som fattats i utökad sammansättning.

Beslut om att hänskjuta ett ärende till avgörande i utökad sammansättning bör kunna fattas antingen av nämnden i ordinarie sammansättning eller av ordföranden ensam. I sammanhanget kan erinras om den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 11 § andra stycket 3 utlänningslagen enligt vilken ett ärende skall överlämnas till regeringen för avgörande om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av lagen att ärendet prövas av regeringen. Det måste alltså beträffande ett ärende som bedöms ha betydelse för kommande praxis göras en avvägning om det har sådan särskild betydelse att det skall överlämnas till regeringen eller om det kan avgöras av nämnden i utökad sammansättning.

Står det alldeles klart att exempelvis situationen i ett visst främmande land har ändrats på ett sådant sätt att det synsätt som kommit till uttryck i tidigare avgöranden av asylfrågor inte kan vidhållas, kan nämndens avgörande knappast sägas innebära en ändring av praxis, eftersom förutsättningarna har ändrats. I ett sådant fall behöver ärendet inte nödvändigtvis hänskjutas till utökad sammansättning.

3.4 Nämndens arbetsformer

Mitt förslag: Den särskilda regel om skyldighet för invandrarverket att i vissa fall göra en omprövning som nu finns i utlänningslagen bör behållas även efter inrättandet av utlänningsnämnden. Nämnden bör samarbeta med FNs flyktingkommissariat. I fråga om muntlig handläggning bör samma regel gälla för nämnden som den som nu är tillämplig i fråga om invandrarverket. Beträffande arbetsformerna bör bl.a. viss specialisering för lekmannaledamöternas del ske, för att lekmannainflytandet skall kunna göra sig gällande i önskvärd utsträckning.

Asylprövningskommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran i denna del. *Statskontoret* anser att lekmännens länderinriktning bör breddas, så att den täcker två gruppchefer. *Svenska sektionen av Amnesty International* anser att förslaget inte går tillräckligt långt när det gäller muntlig handläggning hos nämnden.

Skälen för mitt förslag:

Omprövning

I detta sammanhang bör regeln i 7 kap. 10 § utlänningslagen om omprövning av invandrarverkets beslut beröras något. Regeln innebär att invandrarverket skall ompröva ett av verket i första instans fattat beslut, om verket finner att beslutet är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och det nya beslutet inte blir till nackdel eller skulle sakna betydelse för utlänningsen. Bestämmelsen i utlänningslagen

skiljer sig från förvaltningslagens omprövningsregel bl.a. på det sättet att omprövning enligt förvaltningslagen bara skall ske om beslutet är uppenbart oriktigt medan en omprövning enligt utlänningslagen skall ske om beslutet är oriktigt. I båda fallen kan omprövning ske även om beslutet har överklagats men omprövningsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller inte om klaganden har begärt inhibition. Inte heller gäller denna skyldighet sedan myndigheten har överlämnat handlingarna i ett överklagat ärende till överinstansen. Enligt utlänningslagen får dock omprövning ske även efter det att handlingarna överlämnats, om regeringen begär yttrande från verket, och omprövningen kan ske även när inhibition har begärts.

Bakgrunden till den mera omfattande omprövningsskyldigheten i utlänningslagen är behovet av att minska överinstansens arbetsbörda och få en totalt sett snabbare handläggning av ärenden rörande avvisning och utvisning. Det kan i och för sig ifrågasättas om dessa behov gör sig lika starkt gällande när ärendena inte längre skall överklagas till regeringen och om inte förvaltningslagens vanliga regler i stället borde gälla. För fall då omprövningen inte leder till någon ändring medför dessutom proceduren att det tar längre tid innan utlänningsnämnden får handlingarna i ärendet med risk för att nämndens avgörande fördröjs i motsvarande mån. Jag finner dock inte skäl att nu föreslå någon ändring av omprövningsregeln. Skulle det visa sig att denna omprövningsregel allmänt sett medför en förlängning av handläggningstiderna eller andra nackdelar får frågan övervägas på nytt. Jag kommer därför nog att följa utvecklingen på detta område.

Remisser m. m.

När handlingarna har överlämnats till nämnden är ärendet ofta klart för avgörande utan ytterligare skriftväxling. Det står dock nämnden fritt att t.ex. genom remiss till invandrarverket eller arbetsmarknadsstyrelsen inhämta yttrande över vissa frågor. Ett sådant yttrande, liksom ett yttrande som invandrarverket bifogat vid överlämnandet av handlingarna, måste utlänningsen enligt förvaltningslagens regler få del av innan ärendet avgörs.

I vissa länder förekommer samarbete med företrädare för FNs flyktingkommissariat (UNHCR) vid handläggningen av asylärenden. Ett sådant samarbete kan i vissa ärenden vara av värde.

Samarbetet bör inte innebära att UNHCR eller företrädare för organisationen deltar i själva avgörandet. I stället bör UNHCR ha rollen av rådgivare. Med tanke på det stora antalet ärenden som kommer att prövas i andra instans för svensk del är det inte lämpligt att UNHCR åtar sig att mera generellt delta i proceduren. En lämplig ordning kan i stället vara att utlänningsnämnden i de speciella ärenden där den finner det erforderligt inhämtar yttrande från UNHCR genom remiss. Från UNHCRs sida har man ställt sig positiv till en sådan ordning och framhållit att UNHCR ibland kan tänkas föredra att avge sitt yttrande muntligt. Vidare har framhållits att UNHCR kan tänkas av eget initiativ vilja framföra synpunkter även i ärenden som inte har remitterats.

Det kan även vara värdefullt för utlänningsnämnden om någon form av

fortlöpande samråd med UNHCR kan åstadkommas i frågor av mera övergripande art som ej rör enskilda ärenden. Detta synes kunna ske genom regelbundna sammankomster mellan företrädare för nämnden och UNHCR.

Ärendenas beredning och avgörande

Tyngdpunkten i utlänningsnämndens arbete kommer, liksom i det gällande systemet, att ligga på föredragning av ärendena. Nuvarande ordning i arbetsmarknadsdepartementet innebär att ärendena i regel föredras tre gånger, nämligen inför gruppchef (chefen för en av grupperna inom utlänningsenheten med ansvar som huvudman), expeditionschef och statsråd, innan statsrådet anmäler ärendet i regeringen. Dessa rutiner står i överensstämmelse med ett vanligt arbetssätt i regeringskansliet som innebär att ett ärende skall anmälas för ansvarig huvudman och för en chefstjänsteman innan det presenteras för statsrådet.

Beredningen av ärendena inom nämnden kommer inte att vara bunden av några sådana arbetsformer med upprepade föredragningar som dem som gäller för regeringskansliet. Mycket kommer att bero på hur enkla och praktiska rutiner ordförandena och personalen lyckas skapa.

Under ett inledande skede av nämndens verksamhet torde det vara lämpligt att behålla nuvarande ordning i vad den innebär att föredragandena är underställda en gruppchef. I vilken utsträckning formliga föredragningar för gruppchefen behöver äga rum bör emellertid inte läggas fast genom några regler, utan det bör i främsta rummet ankomma på den ansvarige ordföranden att bestämma om detta. Härvid måste naturligtvis beaktas vilken erfarenhet föredraganden har och det aktuella ärendets svårighetsgrad. Allmänt sett torde emellertid gälla att, i den mån föredragningar för gruppchef skall förekomma, dessa normalt kan förkortas i förhållande till den ordning som ibland tillämpas i dag. I mera komplicerade ärenden bör gruppchefen själv kunna svara för föredragningen.

Föredraganden kommer förmodligen att få avsätta minst samma tid för förberedelserna som i dag. Den förutsatta förhandsinformationen till ledamöterna innebär ett visst merarbete. I viss utsträckning kompenseras emellertid detta av att arbetsformerna inom nämnden blir smidigare än inom regeringskansliet. Så t.ex. är den ansvarige ordföranden normalt tillgänglig för diskussion om uppkommande problem.

Ordförandena synes inte behöva tilläggas något omedelbart ansvar för ärendena på beredningsstadiet. Beredningen bör som regel kunna ske genom föredragandens och gruppchefens försorg. Det synes emellertid lämpligt att gruppcheferna fördelas mellan ordförandena så att de inriktar sig på att presentera sina ärenden under en bestämd ordförandes sammanträdesdagar eller att föredra ärendet för denne ensam, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Gruppchefen och föredraganden kan då alltid repliera på en av ordförandena när något problem uppkommer som behöver diskuteras i förväg.

Som regel bör tre sammanträden med fullsuttet nämnd behöva hållas

varje vecka. Vid behov måste självfallet antalet sammanträden per vecka utökas.

Lekmännen bör lämpligen delas in i grupper med ansvarsområden motsvarande gruppchefernas. Även lekmännen kommer därmed att få särskild erfarenhet av ärenden med asylsökande från vissa bestämda delar av världen. En sådan specialisering är väsentlig för att lekmännen skall få verkligt inflytande i beslutsprocessen.

Vid själva sammanträdet med nämnden bör föredragningen kunna till viss utsträckning rationaliseras och inriktas på de i varje ärende betydelsefulla eller tveksamma frågorna. Det synes lämpligt att förutom föredraganden gruppchefen är närvarande vid sammanträdet.

Det bör eftersträvas att beslut fattas i anslutning till själva sammanträdet. I undantagsfall, om ärendet är mycket komplicerat eller av principiell betydelse, är detta kanske inte möjligt. Beroende på omständigheterna kan ordföranden då antingen bestämma att ärendet skall utgå för att, sedan ytterligare överväganden gjorts presenteras på nytt inför nämnden i annan sammansättning eller att slutlig överläggning uppskjuts till dess att nämnden åter kan få samma sammansättning som då ärendet först föredrogs.

Nämndens beslut bör underskrivas av ordföranden och kontrasigneras av föredraganden eller gruppchefen. Självfallet måste dokumentation ske av vilka ledamöter som deltagit i avgörandet, något som kan ske genom att detta anges på föredragningslistorna. Protokoll i egentlig mening synes inte behöva föras.

Det bör understrykas att vad som nu har sagts om nämndens arbetsformer inte skall uppfattas som uttömmande och bindande. Det bör i huvudsak ankomma på nämnden själv att bestämma om sina arbetsformer under hänsynstagande till allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Mycket väsentligt är att nämnden fortlöpande erhåller information om sådana förhållanden i främmande länder som är av betydelse för dess prövningsuppgifter. Ordföranden bör sörja för att sådant material ställs till nämndens förfogande. Närmast i fråga som uppgiftslämnare kommer utrikes- och arbetsmarknadsdepartementen, invandrarverket, UNHCRs lokalkontor i Stockholm samt frivilliga organisationer såsom Amnesty International.

Muntlig handläggning

En följd av att förvaltningslagen i princip blir tillämplig på nämndens verksamhet är att bestämmelsen om muntlig handläggning i 14 § förvaltningslagen kommer att gälla om inte annat förordnas. Regeln innebär att en part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende vilket avser myndighetsutövning mot enskild skall få tillfälle till detta, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Sistnämnda begränsning kan åberopas t.ex. för att be en part att återkomma senare när viktiga och brådskande arbetsuppgifter måste gå före. Allmänt sett är emellertid regeln avsedd att innebära att myndigheterna i stor utsträckning måste tillåta att part lämnar uppgifter muntligt. Myndigheten kan också, även om den

enskilde inte begär det, besluta om muntlig handläggning och skall då särskilt beakta att detta kan underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra.

I 1989 års utlänningslag har införts en särskild bestämmelse om muntlig handläggning i asylärenden vid invandrarverket (11 kap. 1 §). Enligt bestämmelsen skall det ingå muntlig handläggning vid verket, om det kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Vidare skall det företas muntlig handläggning om utlänningsen begär det och sådan handläggning inte saknar betydelse. Bestämmelsen, som tillkom på förslag av lagrådet, är avsedd att i vissa hänseenden gå längre än förvaltningslagens regel men i andra hänseenden inte fullt så långt (jfr prop. 1988/89: 86 s. 83 – 85, 209 – 210 och 378 – 380). Å ena sidan blir muntlig handläggning obligatorisk i vissa fall, men å andra sidan kan sökanden vägras att lämna uppgifter muntligen på andra grunder än sådana som kan åberopas enligt förvaltningslagen.

Vid remissbehandlingen av det betänkande som föregick den nya utlänningslagstiftningens tillkomst hade en del remissinstanser föreslagit att muntlig handläggning skulle införas även i regeringskansliet. Föredragande statsrådet avvisade emellertid förslaget med motiveringen att alla omständigheter av betydelse för avgörandet borde ha kommit fram vid den muntliga handläggningen i invandrarverket och underlaget därför borde vara komplett när invandrarverket fattar sitt beslut (prop. 1988/89: 86 s. 85).

Det är enligt min mening inte möjligt att vidhålla detta synsätt när ärendena nu skall överprövas av en förvaltningsmyndighet i stället för av regeringen: med en sådan motivering skulle man kunna avvisa tanken på muntlighet i praktiskt taget alla överinstanser. Över huvud taget är det svårt att anföra synpunkter hänförliga till ärendenas art som argument mot muntlig behandling. I Danmark liksom i en del andra främmande länder är muntlig handläggning hos överinstansen regel snarare än undantag. Vad som kan åberopas mot muntlig handläggning är snarast att det stora antalet ärenden medför risk för en oöverkomlig belastning och alltför stor tidsutdräkt, om ärendena mera regelmässigt skulle avgöras efter muntlig handläggning.

Muntliga inslag i förfarandet hos nämnden kan emellertid i en del fall förstärka både rättssäkerheten och effektiviteten. Kompletterande uppgifter kan lämnas omedelbart och de frågor dessa kan ge upphov till blir genast besvarade. Ett inslag av muntlighet behöver inte ta sig uttryck i formella muntliga förhandlingar, utan också mer informella telefonkontakter och sammanträffanden kan komma i fråga. Klaganden bör således inte kunna göra anspråk på att få företrädare inför nämnden utan får nöja sig med att lämna uppgifter till en handläggare, när detta bedöms tillräckligt.

Ett sätt att undvika problemet med transport av utlänningsen till nämndens stationeringsort kan möjligen i vissa fall vara att nämnden eller handläggare vid nämnden reser till den förläggning där utlänningsen finns. Det kan då ske en samordning av ärenden gällande utlänningsar vid samma förläggning så att muntlig handläggning kan ske i flera ärenden vid ett besök på förläggningen. De praktiska förutsättningarna för ett sådant

tillvägagångssätt torde dock endast undantagsvis vara för handen. Om en muntlig förhandling av mera formellt slag skall äga rum inför nämnden kan det ibland vara lämpligt att även kalla företrädare för invandrarverket till förhandlingen.

Frågan blir då hur en regel som styr inslaget av muntlighet i nämndens arbete lämpligen bör formuleras. Förvaltningslagens regel är i praktiken normalt inte tillämplig i fråga om överinstanser; den gäller som nämnts inte hos regeringen och för förvaltningsdomstolarnas del finns regler av annan art i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Mot den bakgrunden talar enligt min mening övervägande skäl för att den regel som skall gälla för nämnden bör avfattas på samma sätt som den som i dag gäller för invandrarverket (11 kap. 1 § utlänningslagen). Vid tillämpning av regeln måste dock beaktas att nämnden är en överinstans och att det väsentliga materialet normalt redan har presenterats innan ärendet kommer in till nämnden. Detta medför att muntlig handläggning inte kan bli tillnärmelsevis lika vanligt hos nämnden som hos invandrarverket.

Beslutsmotiveringar m. m.

I 20 § förvaltningslagen föreskrivs att myndigheter är skyldiga att vid ett ärendes avgörande lämna en beslutsmotivering. Beslut skall innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock utlämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen eller om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande. Detsamma gäller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. För utlänningsärendena har ytterligare undantag från kravet på beslutsmotivering gjorts i 11 kap. 3 § utlänningslagen för beslut om visering, arbetstillstånd och tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I prop. 1988/89: 86 med förslag till utlänningslag m.m. (s. 88) påpekades att det från olika håll framförts kritik mot att beslut i utlänningsärenden är bristfälligt motiverade. Föredragande statsrådet underströk att det är angeläget med så klagörande motiveringar som möjligt i de ärenden som inte undantagits i 11 kap. 3 § utlänningslagen. Som skäl för detta anfördes bl.a. att klara motiveringar ökar allmänhetens förtroende för myndigheternas objektivitet och även förkortar handläggningstiderna genom att eljest nödvändiga förklaringar som måste ges i efterhand till fattade beslut kan undvikas. Jag delar denna syn på beslutsmotiveringar. Av tradition har motiveringarna till dessa beslut på samma sätt som gäller för flertalet övriga beslut av regeringen hållits kortfattade och ofta i huvudsak bestått av hänvisningar till olika lagrum. För den särskilda nämnden bör det bli naturligt att skriva fylliga och klagörande motiveringar. Detta är enligt min åsikt en klar fördel. Vid en jämförelse med främmande länder torde de beslutsmotiveringar som förekommer hos oss vara ovanligt komprimerade. I ett internationellt perspektiv skulle därför en förändring i detta avseende vara ägnad att stärka förtroendet för den svenska utlänningspolitiken. Men självfallet är det framför allt av värde för parterna och deras

ombud att de skäl som varit bestämmande för utgången klart framgår av beslutet. Från UNHCRs sida har kraftigt understrukits vikten av sistnämnda intresse, varvid man också framhållit att överinstansens arbete givetvis underlättas om även besluten i första instans är motiverade på ett klargörande sätt.

Som skäl för att skriva korta motiveringar har tidigare ofta angetts intresset av sekretess. Efter en ändring i 7 kap. 14 § sekretesslagen den 1 juli 1989, som hade till syfte att möjliggöra utförligare beslutsmotiveringar, gäller sekretess under vissa förutsättningar för uppgifter i skälen till ett beslut. Det innebär att utrymmet för att utlämna uppgifter i skälen under hänvisning till skyddet för enskilds personliga förhållanden nu är mycket litet.

Det synes naturligt att, sedan den nya nämnden fungerat någon tid, en diskussion mellan nämnden och invandrarverket tas upp om huruvida nämndens avgöranden bör publiceras i särskild form och hur en sådan publicering i så fall bör förhålla sig till invandrarverkets praxissamling.

Felaktigt inkomna klagoskrifter

Det kan förutses att det i början av utlänningsnämndens verksamhetstid felaktigt kommer att till regeringen insändas handlingar som hör hemma hos utlänningsnämnden. Bestämmelsen i 5 § departementsförordningen (1982:1177) innebär att departementet i uppenbara fall kan överlämna sådana handlingar till utlänningsnämnden utan att föredra frågan om överlämnande för regeringen. Det krävs dock uppmärksamhet på att ett ärende som vid första anblicken tycks höra hemma hos utlänningsnämnden även kan innehålla frågor som faller under regeringens prövning.

3.5 Genomförande

Den föreslagna nya instansordningen med en utlänningsnämnd som en självständig myndighet för överprövning av utlännings- och medborgarskapsärenden innebär en genomgripande förändring på många sätt. Som jag tidigare anfört har en särskild organisationskommitté i uppdrag att planera och vidta erforderliga åtgärder för att förändringen skall kunna ske på ett för alla berörda parter tillfredsställande sätt.

Övergångsbestämmelserna bör utformas på ett sådant sätt att utlänningsnämnden omedelbart vid ikraftträdandet kan ta över handläggningen av och beslutanderätten i det stora flertalet sådana ärenden som enligt de föreslagna ändringarna i utlännings- och medborgarskapslagarna skall ankomma på nämnden. Detta innebär att handlingarna i sådana ärenden som redan är anhängiga hos regeringen bör få överlämnas till nämnden. Den ordning som nu beskrivs är visserligen okonventionell; normalt brukar i övergångsskedet efter en instansändring redan anhängiga besvärsmål prövas av den tidigare besvärinstansen. Med hänsyn till bl.a. den stora mängden ärenden anser jag emellertid att en övergångslösning efter nyss angivna linjer är att föredra.

Om det vid ikraftträdandet finns något sådant ärende hos regeringen

som enligt de förut angivna principerna bör överlämnas till regeringen, bör regeringen dock kunna behålla ärendet. Det bör därför ankomma på arbetsmarknadsdepartementet eller regeringen att närmare avgöra vilka ärenden som skall lämnas över till utlänningsnämnden i övergångsskedet.

I anslutning till att nämnden skall börja arbeta bör ordföranden med hjälp av invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet sörja för att lekmanaledamöterna erhåller en på lämpligt sätt utformad grundläggande information om lagstiftningens innebörd och om sådana förhållanden som i övrigt är av betydelse för nämndens prövningsuppgifter.

Den nya instansordningen bör träda i kraft den 1 januari 1992.

3.6 Kostnader

Årskostnaderna för verksamheten inom arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet har tidigare beräknats till drygt 19 milj. kr. på departementets förvaltningsanslag. Genom att nämnden förslås bli en fristående myndighet uppkommer kostnader för personal- och ekonomiadministration, ADB-stöd samt lokaler m.m. Vid etableringen uppkommer vidare engångskostnader, t.ex. för inredning och utrustning.

Ytterligare kostnader som direkt kommer att belasta den nya nämnden är bl.a. löner åt de tre heltidsansälda ordförandena, arvoden åt ordförandenas ersättare och åt lekmanaledamöterna.

Vissa kostnadsbesparingar bör kunna göras genom att ärendena kommer att kunna avgöras i stort sett alla arbetsdagar. Detta medför att beslut i många fall kan fattas någon eller några dagar tidigare än med nuvarande system, där avgörandet i princip är bundet till torsdagen som är regeringens sammanträdesdag. Även så korta tidsvinster medför inte oväsentliga besparingar, eftersom kostnaderna för omhändertagande av asylsökande uppgår till ansevärda belopp för varje dag.

Utlänningsnämnden får den 1 januari 1992 överta mycket stora balanser av icke avgjorda ärenden. Det kommer därför att krävas stora tillfälliga resurstillskott utöver den ordinarie organisation som planeras för nämnden om väntetiderna skall kunna minskas till acceptabel nivå.

Jag har för avsikt att återkomma till anslagsfrågorna mera i detalj i förslaget till tilläggsbudget för innevarande budgetår.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989: 529),
2. lag om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

2 kap.

/8 §/

I bestämmelsen, som rör beslut om tillstånd enligt utlänningslagen har erinrats om att sådana tillstånd i vissa fall kan meddelas även av utlänningsnämnden, vars befogenhet närmare framgår av 7 kap. 5 och 11 §§.

4 kap.

/12 §/

Bestämmelsen i paragrafens första stycke om att hinder mot verkställighet skall beaktas redan när en avvisnings- eller utvisningsfråga prövas föreslås inte ändrad. Bestämmelsen är generellt utformad och gäller även vid utlänningsnämndens prövning.

Genom ett tillägg i *andra stycket* klargörs att utlänningsnämnden, på samma sätt som regeringen och invandrarverket, skall ge erforderliga anvisningar om verkställigheten i ett avlägsnandebeslut när det behövs, t.ex. därför att det finns hinder mot verkställighet till ett visst land (jfr prop. 1988/89:86 s. 166 f).

6 kap.

/9 §/

Paragrafens första stycke kommer i fortsättningen att bli tillämpligt även på utlänningsnämnden. Det innebär att utlänningsnämnden blir behörig att besluta om förvar och uppsikt i de ärenden som handläggs av nämnden.

Enligt *tredje stycket* får emellertid invandrarverket fatta sådana beslut även i ärenden som egentligen skall handläggas av utlänningsnämnden, när handlingarna ännu inte har hunnit sändas över dit från invandrarverket. Regeln är i första hand tillämplig på ärenden där invandrarverkets beslut har överklagats eller ännu inte har vunnit laga kraft men kan formellt även tillämpas på ärenden som invandrarverket avser att överlämna till utlänningsnämnden med stöd av 7 kap. 11 § första stycket.

Någon särskild regel om befogenhet för underinstansen att besluta om förvar eller uppsikt i ärenden som enligt 7 kap. 11 § *andra stycket* överlämnas till regeringen har inte ansetts erforderlig, eftersom överlämnandet normalt bör kunna ske omedelbart när invandrarverket eller utlänningsnämnden beslutat om detta.

7 kap.

/3 §/

I lagrummets *första stycket* har gjorts den ändringen att överklagande av invandrarverkets beslut i de i bestämmelsen nämnda fallen skall ske till utlänningsnämnden i stället för till regeringen.

I *andra stycket* har intagits grundläggande bestämmelser om utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden skall bestå av ordförande och andra ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare utses av regeringen. Ordförandena bör vara heltidsanställda hos nämnden medan ersättarna och övriga ledamöter förutsätts ha uppdraget som bisyssla. Något ansökningsförfarande förutsätts inte äga rum. Ledamöter och ersättare bör förordnas för viss tid.

Enligt styckets sista mening skall ordförande och ersättare för ordförande vara jurister och som huvudregel ha erfarenhet av domartjänstgöring. Bestämelsen är emellertid formulerad så att även erfarenhet som kan anses likvärdig med domartjänstgöring får godtas. Det kan exempelvis gälla vetenskaplig meritering inom förvaltningsrätt eller internationell rätt. Ett annat exempel kan vara kvalificerade jurister som har stor praktisk erfarenhet av ifrågavarande ärenden men som inte har genomgått domarbildning.

/4 §/

Paragrafen innehåller regeln om överklagande av invandrarverkets beslut om flyktingförklaring, resedokument och återkallelse av flyktingförklaring. Även dessa beslut skall överklagas till utlänningsnämnden.

/5 §/

I bestämmelsen, som ger besvärinstansen befogenhet att i ett ärende om avvisning eller utvisning fatta beslut även i vissa andra frågor, har endast gjorts de ändringar som föranleds av att utlänningsnämnden övertar regeringens uppgifter som besvärinstans. För de fall då regeringen avgör överlämnade ärenden har i 11 § sista stycket intagits en hänvisning till förevarande paragraf.

/7 §/

Enligt ett tillägg i paragrafens första stycke skall utlänningsnämndens beslut om förvar liksom förvarsbeslut av polismyndigheten och av invandrarverket överklagas till den kammarrätt som skall överpröva beslut av invandrarverket, dvs. kammarrätten i Jönköping.

/10 §/

I lagrummet har endast gjorts de följdändringar som föranleds av att överklagande av invandrarverkets beslut skall ske till utlänningsnämnden i stället för till regeringen.

Det kan i sammanhanget påpekas att utlänningslagen inte kommer att innehålla någon bestämmelse om omprövning av utlänningsnämndens beslut. Detta innebär att förvaltningslagens omprövningsregel blir tillämplig på nämnden, dvs. nämnden skall ompröva ett beslut som den har meddelat som första instans, om beslutet är uppenbart oriktigt (se 27 §

förvaltningslagen). Denna regel blir tillämplig framför allt i ärenden som överlämnats till utlänningsnämnden från invandrarverket, eftersom nämnden i dessa fall kommer att fatta beslut i första instans. Frågan om omprövning av beslut som nämnden har meddelat som andra instans får avgöras med ledning av allmänna principer om förvaltningsbeslutens s.k. rättskraft (jfr Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan 1989 s. 329).

/11 §/

Paragrafen innehåller regler om överlämnande av ärenden till utlänningsnämnden och till regeringen. Överlämnande är aldrig obligatoriskt, men bör normalt ske i de fall som reglerna tar sikte på. Ett ärende om avvisning eller utvisning bör emellertid av hänsyn till Europakonventionen (art. 13) inte hänskjutas till regeringen, om utlänningen påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och påståendet inte är uppenbart ogrundat.

Första stycket rör överlämnande från invandrarverket till utlänningsnämnden. Sådant överlämnande får ske endast om ett ärende på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som redan finns hos nämnden. Vid överlämnandet skall invandrarverket bifoga sitt yttrande i ärendet.

I *andra stycket* har i fyra punkter angetts i vilka fall överlämnande av ett ärende får ske till regeringen från invandrarverket eller utlänningsnämnden. I samtliga fall gäller att den myndighet som beslutar om överlämnande skall bifoga ett eget yttrande.

Punkt 1. Dessa fall motsvarar de som behandlas i första stycket. I punkten stadgas att överlämnande till regeringen får ske av ett ärende som på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som redan prövas av regeringen. Sistnämnda ärende får därvid som regel förutsättas ha blivit överlämnat till regeringen enligt någon av de övriga punkterna i förevarande stycke. Ett exempel på "annan liknande orsak" kan vara att fråga är om nära släktingar som rest tillsammans och ansökt om upphållstillstånd samtidigt men som inte tillhör samma familj.

Punkt 2. Enligt denna punkt skall överlämnande ske av ärenden som bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation. Den närmare innebörden av stadgandet har utvecklats i den allmänna motiveringen.

Punkt 3. Punkten omfattar de fall då det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av utlänningslagen att ärendet prövas av regeringen. Även detta har utvecklats närmare i den allmänna motiveringen.

Punkt 4. Slutligen ges en möjlighet att överlämna ett ärende när synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning. Det måste då röra sig om ett ärende av mycket speciellt slag, t.ex. därför att utgången kan förväntas få stor internationell uppmärksamhet.

Enligt *tredje stycket* skall, när invandrarverket överlämnat ett ärende till

regeringen, utlänningsnämndens yttrande inhämtas i vissa fall. Det gäller ärenden som överlämnats av invandrarverket på grund av att verket bedömt det vara av särskild vikt för ledning av rättstillämpningen att prövningen sker av regeringen eller ansett att synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning. Yttrande skall dock endast inhämtas i de fall då ett beslut av verket i ärendet skulle ha kunnat överklagas till utlänningsnämnden. Ett sådant ärende som nu avses får också av regeringen överlämnas till nämnden för avgörande.

Genom en hänvisning i *fjärde stycket* har bestämmelserna i 5 § om befogenhet att vid sidan av beslut om avvisning eller utvisning fatta beslut i vissa andra frågor gjorts tillämpliga när regeringen avgör ett överlämnat ärende.

/16 §/

I paragrafens första stycke har i förtydligande syfte tillagts att regeringen i samband med ett upphävande av en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott även får fatta beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Denna ordning torde vara avsedd även med styckets nuvarande lydelse.

11 kap.

/1 §/

Genom ett nytt *tredje stycke* har de särskilda bestämmelser om muntlig handläggning som hittills endast gällt för asylärenden vid invandrarverket gjorts tillämpliga på motsvarande ärenden hos utlänningsnämnden.

Även om bestämmelserna blir desamma för de båda myndigheterna, ligger det i sakens natur att det kan förutsättas bli avsevärt mindre vanligt med muntlig handläggning hos utlänningsnämnden än hos invandrarverket. Oftast bör samtliga omständigheter ha kommit fram redan under handläggningen hos invandrarverket och muntlig handläggning hos nämnden kan då sägas vara utan betydelse för utredningen. I de fall då nya relevanta omständigheter läggs fram bör detta emellertid kunna ske muntligen. Det får ske en bedömning från fall till fall om det är erforderligt med en mera regelrätt muntlig förhandling inför nämnden eller om det är tillräckligt med en kontakt mellan utlänningen eller ombud för denne och en handläggare vid nämnden, något som givetvis i så fall måste dokumenteras på lämpligt sätt.

Den närmare utformningen av en muntlig förhandling inför nämnden får också bestämmas för varje särskilt fall med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Till en sådan förhandling kan det ibland vara lämpligt att kalla, förutom utlänningen och hans biträde samt de ytterligare personer som skall höras, även företrädare för invandrarverket. Avsikten är emellertid inte att samtliga omständigheter som förevarit tidigare i ärendet skall gås igenom. Handläggningen bör i stället koncentreras till de

nya uppgifter som skall lämnas samt till sådant som har ifrågasatts och sådant som kan belysa utlännings uppgifter (jfr prop. 1988/89: 86 s. 209).

Prop. 1991/92: 30

/6 §/

I bestämmelsen har endast gjorts en följdändring.

Övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

Övergångsbestämmelserna i övrigt har kommenterats i avsnitt 3.5. Av praktiska skäl har genom punkt 3 inte bara regeringen utan även arbetsmarknadsdepartementet tillagts befogenhet att överlämna hos regeringen anhängiga ärenden till utlänningsnämnden. Beslut härom kan alltså tas in i t.ex. departementsprotokoll. Kommittén förutsätter att regeringen eller departementet i omedelbar anslutning till ikraftträdandet beslutar om att överlämna det stora flertalet ärenden till nämnden.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap

/6 §/

Förutsättningarna för naturalisation anges liksom tidigare i första och andra styckena.

Till ett nytt *tredje stycket* har från första stycket överförs regeln om att invandrarverket är behörig myndighet vid prövning av naturalisationsärenden. Ett undantag har dock gjorts för frågor som gäller om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för riket. Sådana frågor skall i fortsättningen avgöras av regeringen ensam. Det kan tänkas inträffa att sökanden gör gällande såväl att det är till gagn för riket som att det föreligger särskilda skäl i övrigt för att svenskt medborgarskap skall beviljas. Om ett sådant ärende har inkommit till invandrarverket kan det vara lämpligt att verket överlämnar det till regeringen med stöd av 9 a § första stycket punkt 3. Detsamma gäller om sökanden inte skulle åberopa att det är till gagn för landet att svenskt medborgarskap beviljas honom men invandrarverket finner denna bedömning ligga nära till hands och ansökningen inte anses kunna bifallas på annan grund.

I *femte stycket*, som motsvarar det tidigare fjärde stycket, har gjorts en ändring som är en följd av att vissa naturalisationsärenden i fortsättningen skall prövas av regeringen. Regeln innebär att den myndighet som fattar naturalisationsbeslutet skall bestämma om naturalisationen skall omfatta även sökandens barn.

/9 a §/

Paragrafen innehåller regler om överlämnande av ärenden från invandrarverket och utlänningsnämnden till regeringen.

Enligt *första stycket* får överlämnande ske av ärenden som avses i 6 §

(ansökan om naturalisation), 8 § första stycket (ansökan om bibehållande av svenskt medborgarskap) samt 9 § (ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap). I samma stycke har i tre punkter angetts under vilka förutsättningar överlämnande får ske. Punkterna 1-3 motsvarar vad som föreskrivs för utlänningsärendenas del i 7 kap. 11 § andra stycket 2-4 utlänningslagen. Beträffande den närmare motiveringen till de olika punkterna hänvisas till vad som anförts i specialmotiveringen till nyssnämnda lagrum samt i den allmänna motiveringen.

Enligt *andra stycket* skall, när invandrarverket överlämnat ett ärende till regeringen, utlänningsnämndens yttrande inhämtas i vissa fall. Det gäller ärenden som överlämnats på grund av att det bedömts vara av särskild vikt för ledning av rättstillämpningen att prövningen sker av regeringen eller på grund av att synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning. Ett sådant ärende som nu avses får också av regeringen överlämnas till nämnden för avgörande.

/11 §/

Lagrummets *andra stycke* behandlar de s.k. förklaringsärendena. Ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare skall göras hos utlänningsnämnden.

/12 §/

Paragrafen innehåller regler om överklagande av beslut i medborgarskapsärende.

Huvudregeln är enligt *första stycket* att invandrarverkets beslut får överklagas till utlänningsnämnden. I *andra stycket* görs liksom tidigare undantag för länsstyrelses och invandrarverkets beslut enligt 11 § i s.k. anmälningsärenden. Dessa beslut får överklagas till kammarrätt. Av den föreslagna avfattningen följer att även utlänningsnämndens beslut enligt 11 § i s.k. förklaringsärenden får överklagas till kammarrätt. Eftersom utlänningsnämnden förutsätts ha sitt säte i Stockholm blir det i dessa fall alltid fråga om kammarrätten i Stockholm. Beträffande överklagande av kammarrättens beslut till regeringsrätten gäller reglerna i förvaltningsprocesslagen om prövningstillstånd.

I ett nytt *tredje stycket* har beträffande utlänningsnämnden hänvisats till bestämmelserna i 7 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen.

Paragrafen har i övrigt föreslagits ändrad i redaktionella hänseenden.

/14 a §/

I bestämmelsen har endast gjorts en följdändring.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

1. att godkänna de riktlinjer för en ny handläggningsordning för utlänningsärenden som jag har förordat,
2. att godkänna att en utlänningsnämnd med angivna uppgifter inrättas den 1 januari 1992,
3. att anta förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989: 529),
4. att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Utlänningsnämnd

Bakgrund

Kommitténs uppdrag har gått ut på att se över instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. För närvarande gäller som regel i dessa ärenden att statens invandrarverk meddelar beslut i första instans och att verkets beslut kan överklagas till regeringen.

I enlighet med direktiven har en utgångspunkt för översynen varit att regeringen om möjligt skall befrias från flertalet sådana ärenden. Denna utgångspunkt skall ses mot bakgrund av att det sedan länge har varit en uttalad strävan att avlasta regeringen löpande ärenden och på så sätt skapa ökat utrymme för mera långsiktigt reform- och planeringsarbete.

Den grupp av ärenden som framför allt har intresse i detta sammanhang är överklaganden av sådana beslut som innebär att en utlänning, som har sökt uppehållstillstånd i Sverige, skall avvisas eller utvisas. Denna ärendegrupp är stor och tidskrävande. I förhållande till sin folkmängd får Sverige långt fler asylansökningar än något annat industrialiserat land i världen.

Dessa ärenden har samtidigt ofta livsavgörande betydelse för enskilda människor. Den praxis som tillämpas får i många hänseenden återverkningar för hela samhället liksom för den bild av vårt land som skapas i omvärlden.

Tänkbara lösningar

Frågan om instansordningen har diskuterats i tidigare sammanhang för utlänningsärendenas del. Den lösning som då närmast har stått i blickpunkten har varit att ett särskilt besvärsgorgan skulle ta över regeringens överprövningsuppgifter på området.

Kommittén har emellertid även undersökt en del andra tänkbara lösningar.

En av dessa skulle innebära en återgång till den ordning som tillämpades före år 1976. Då kunde statens invandrarverks beslut i ett utlänningsärende i princip inte överklagas, om en rådgivande nämnd hade ställt sig bakom verkets beslut. Kommittén anser emellertid att det inte skulle vara godtagbart att återgå till ett sådant system.

Av flera skäl finner kommittén vidare att det inte skulle vara lämpligt och knappast ens praktiskt genomförbart att förlägga prövningen av utlänningsärendena i andra instans till domstol.

Kommittén anser sig inte heller kunna förorda att den nuvarande besvärsprövningen hos regeringen skulle ersättas av ett tvåinstansförfarande inom invandrarverkets förvaltningsområde. Slutligen avvisar kommittén tanken på att arbetsmarknadsdepartementet som sådant skulle tilläggas viss beslutanderätt i de aktuella ärendena.

Kommittén har stannat för att frågan bör lösas genom att en särskild nämnd inrättas för överprövningsuppgifter i utlännings- och medborgarskapsärenden. En sådan lösning har dock vissa principiella och praktiska aspekter som ter sig svåra att överblicka fullt ut innan man har prövat den i praktiken. Kommittén anser därför att den nya ordningen bör tillämpas på försök under förslagsvis tre år och därefter utvärderas.

Den nya nämnden bör få namnet utlänningsnämnden. I nämnden bör ingå två ordförande och två ersättare för ordförande med juridisk utbildning och normalt domarerfarenhet. Vidare bör i nämnden ingå minst tio lekmän.

Nämnden bör vara beslutförför med en ordförande och två lekmän. I enkla ärenden bör dock ordföranden ensam kunna fatta beslut, och i ärenden av principiellt slag bör nämnden kunna sammanträda i en utökad sammanställning.

Under försöksperioden bör nämnden ha administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet och i huvudsak överta den fördragande- och kansliorganisation som nu finns inom departementets utlänningsenhet.

Fördelningen av uppgifter mellan nämnden och regeringen

Utlänningsnämnden bör i princip överta de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som i dag faller på regeringen. Denna ordning förutsätter att särskilt viktiga eller känsliga ärenden liksom nu överlämnas till regeringen, antingen direkt från invandrarverket eller också från utlänningsnämnden. Kommittén föreslår regler om detta.

De föreslagna reglerna innebär att ett ärende kan lämnas över till regeringen, om det bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation, om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen att ärendet prövas av regeringen eller om synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

På utlänningslagstiftningens område skall ett ärende också kunna lämnas över om det på grund av familjeanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende som prövas av regeringen. I fall med sådant samband skall ärenden också kunna överlämnas från invandrarverket till nämnden. Vidare skall regeringen kunna förbehålla sig prövningen av ett visst utlänningsärende eller en viss grupp av sådana ärenden.

Nämndens arbetsformer

Utlänningsnämndens arbetsformer kommer i många avseenden att skilja sig från dem som i dag tillämpas i regeringskansliet, bl.a. mot bakgrund av att förvaltningslagen kommer att bli tillämplig på nämnden. Kommittén behandlar i ett särskilt avsnitt frågor som rör arbetsformerna hos nämnden.

Kommittén föreslår att nämnden samarbetar med FNs flyktingkommisariat. Till skillnad från vad som i dag gäller i fråga om handläggningen i regeringskansliet skall enligt kommitténs mening muntlig handläggning i viss utsträckning förekomma hos nämnden.

Beträffande arbetsformerna förordas ytterligare bl.a. viss specialisering för lekmanaledamöternas del, för att lekmannainflytandet skall kunna göra sig gällande i önskvärd utsträckning.

Ikraftträdande

Den nya ordningen föreslås träda i kraft den 1 oktober 1991.

Reservation

Ledamoten Ingela Mårtensson har reserverat sig på två punkter. Dels bör enligt reservationen föredragningarna ske av annan personal än den som är anställd av arbetsmarknadsdepartementet. Dels sägs i reservationen att kommittén borde självständigt prövat frågan om instansordningen när det gäller terroristärenden.

Utlänningsnämnd

Justitiekanslern, rikspolisstyrelsen, hovrätten för Övre Norrland, kammar-
rätten i Jönköping, domstolsverket, statens invandrarverk, statskontoret,
riksrevisionsverket, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens cent-
ralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Svenska röda
korset, Rädda Barnens riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Svenska
avdelningen av Internationella juristkommissionen, Svenska Flyktingrå-
det, Svenska sektionen av Amnesty International, Svenska kyrkans för-
samlingsnämnd, Sveriges Frikyrkoråd, Medborgarrättsrörelsen Friheten i
Sverige, SIOS-Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige,
UNHCR (regionalkontoret för de nordiska länderna) och Turkiska Riks-
förbundet.

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 oktober 1991	10
1 Inledning	10
2 Bakgrund	11
3 Allmän motivering	13
3.1 En fristående myndighet för över- prövning i utlänningsärenden	13
3.2 Utlänningsnämndens uppgifter	18
3.3 Nämndens organisation	31
3.4 Nämndens arbetsformer	35
3.5 Genomförande	41
3.6 Kostnader	42
4 Upprättade lagförslag	42
5 Specialmotivering	43
6 Hemställan	49
7 Beslut	49
 Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet (SOU 1990: 79) Utlänningsnämnd	 50
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser som avgett yttrande över betänkandet (SOU 1990: 79) Utlänningsnämnd	 53