
UTLÄNNINGSNÄMND

Betänkande av asylprövningskommittén

SOU
1990:79

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar
1990:79
Arbetsmarknadsdepartementet

Utlänningsnämnd

Betänkande av asylprövningskommittén
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

GRAPHIC SYSTEMS
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10645-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maj-Lis Lööw

Genom beslut den 7 september 1989 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden enligt utlänningslagen att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda instansordningen i utlänningsärenden.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades fr.o.m. den 7 november 1989 till ordförande i kommittén justitierådet Johan Munck samt till övriga ledamöter riksdagsledamöterna Stig Alemyr, Rune Backlund, Doris Håvik, Lars-Erik Lövdén, Ingela Mårtensson och Göran Åstrand.

Till experter förordnades fr.o.m. sistnämnda dag departementsrådet Bo Malmqvist, överdirektören Per-Erik Nilsson, hovrättsassessorn Lars Johan Eklund, departementsrådet Lars Björnberg och polisintendenten Knut Dreyer-Jonsson samt till sakkunnig expeditionschefen Erik Lempert. Sekreterare i kommittén har varit hovrättsassessorn Ella Nyström.

Kommittén har antagit namnet asylprövningskommittén.

Kommittén har samrått med statens invandrarverk, domstolsverket, kammarrätten i Jönköping, regeringskansliets förvaltningskontor och statskontoret.

Kommitténs ordförande och sekreterare har sammanträffat med ordföranden i den danska flyktingsnämnden samt med företrädare för FN:s flyktingkommissariat (UNHCR).

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1990:79)
Utlänningsnämnd. Till betänkandet fogas en reservation av Ingela
Mårtensson. I övrigt är betänkandet enhälligt.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i september 1990

Johan Munck

Stig Alemyr

Rune Backlund

Doris Håvik

Lars-Erik Lövdén

Ingela Mårtensson

Göran Åstrand

/Ella Nyström

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Författningsförslag</i>	11
1 <i>Kommitténs direktiv</i>	27
2 <i>Frågornas tidigare behandling</i>	33
2.1 Överklagande av beslut i utlänningsärenden	33
2.1.1 Rättsläget före tillkomsten av 1937 års utlänningslag	33
2.1.2 1937 års utlänningslag	34
2.1.3 1943 års utlännings-sakkunniga	35
2.1.4 1954 års utlänningslag	35
2.1.5 1971 års ändringar	36
2.1.6 1976 års ändringar i utlänningslagen	36
2.1.7 Utlänningslagkommitténs förslag 1977 och behandlingen därav	37
2.1.8 Förslag av invandrapolitiska kommittén (IPOK) och behandlingen därav	41
2.1.9 Förslaget till ny utlänningslag och motioner med anledning därav	44
2.2 Överklagande av beslut i medborgarskapsfrågor	46
2.2.1 1858 års naturalisationslag	46
2.2.2 1965 års grundlagsändring	46
2.2.3 1968 års lagstiftning	46
2.2.4 1971 års förvaltningsrättsreform	47
2.2.5 1984 års lagstiftning	48
3 <i>Nuvarande ordning</i>	49
3.1 Gällande rätt	49
3.1.1 Utlänningsärenden	49
3.1.2 Medborgarskapsärenden	54
3.2 Ärendefrekvens m.m.	55
3.3 Prövningens art i överklagade ärenden	57
3.4 Den praktiska hanteringen i regeringskansliet ...	60
3.5 Personal i regeringskansliet för handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden	61

4	<i>Strävandena att avlasta regeringen förvaltnings- ärenden: bakgrund och nuläge</i>	63
4.1	Bakgrund	63
4.2	Några olika sätt att befria regeringen från överklaganden	63
4.3	Vilka ärenden bör kunna överklagas domstolsvägen?	67
4.4	Ärendeutvecklingen	68
5	<i>Utländsk rätt</i>	71
5.1	Danmark	71
5.2	Norge	73
5.3	Nederländerna	73
5.4	Belgien	74
5.5	Schweiz	75
5.6	Förbundsrepubliken Tyskland	75
5.7	Storbritannien	76
6	<i>Internationella konventioner och rekommendationer</i>	79
6.1	1951 års flyktingkonvention	79
6.2	Rekommendationer av FN:s flyktingkommissariats exekutivkommitté	80
6.3	Konventioner om mänskliga rättigheter	81
6.3.1	Allmänt	81
6.3.2	Europakonventionen	81
6.3.3	FN-konventionen	85
7	<i>Kommitténs allmänna utgångspunkter</i>	87
8	<i>Några tänkbara modeller för en ny ordning</i>	93
8.1	Inledning	93
8.2	Återgång till tidigare system	93
8.3	Ärendena överförs till domstol	94
8.4	Ej besvärsrätt när invandrarverket centralt gjort omprövning	98
8.5	Prövning i första instans av självständiga regionala myndigheter med besvärsrätt till invandrarverket	99
8.6	Viss beslutanderätt för arbetsmarknads- departementet	100
9	<i>Kommitténs förslag: en besvärsnämnd</i>	103
9.1	Argument för och emot tanken på en nämnd ...	103
9.2	Bör nämnden vara administrativt fristående? ...	107
9.3	Provisorisk lösning lämplig	114

10	<i>Vilka ärenden skall ankomma på den särskilda nämnden?</i>	117
10.1	Ärenden enligt utlänningslagstiftningen	118
10.1.1	Inledning	118
10.1.2	Överklaganden av beslut om avvísning och utvisning	120
10.1.3	Överklaganden av beslut om flyktingförläring och resedokument	122
10.1.4	Avvísande av ombud m.m.	124
10.1.5	Överlämnade ärenden	124
10.1.6	Upphävande av utvisning på grund av brott	132
10.2	Ärenden enligt medborgarskapslagstiftningen ...	133
10.2.1	Ärenden som för närvarande ankommer på regeringen	133
10.2.2	Överklaganden av invandrarverkets beslut i naturalisationsärenden	133
10.2.3	Överklaganden av invandrarverkets beslut i ärenden om bibehållande av eller befrielse från svenskt medborgarskap ..	135
10.2.4	Överlämnade ärenden	135
10.2.5	Ansökan om förläring att någon är svensk medborgare	137
11	<i>Regeringens och regeringskansliets befattning med utlännings- och medborgarskapsärenden efter en reform</i>	139
12	<i>Förhållandet mellan invandrarverket, besvärsnämnden och regeringen</i>	141
13	<i>Närmare om nämndens organisation m.m.</i>	145
13.1	Nämndens beteckning	145
13.2	Ledamöter i nämnden	146
13.2.1	Ordförande	146
13.2.2	Lekmannaledamöter	147
13.3	Föredragande- och kansliorganisation	150
14	<i>Ärendenas behandling hos nämnden</i>	153
14.1	Allmänt	153
14.2	Omprövning	154
14.3	Remisser m.m.	155
14.4	Ärendenas beredning och avgörande	156
14.5	Muntlig handläggning	159
14.6	Beslutsmotiveringar	161

14.7	Felaktigt inkomna klagoskrifter	162
15	<i>Genomförande</i>	163
16	<i>Kostnader</i>	165
17	<i>Specialmotivering</i>	167
17.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	167
17.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap	174
17.3	Förslaget till förordning med instruktion för utlänningsnämnden	176
	<i>Reservation</i>	181
	<i>Bilaga</i>	
	Organisationen av en besvärsnämnd för utlännings- och medborgarskapsärenden i olika alternativ	183

SAMMANFATTNING

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 besvärprövningen 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.

Kommitténs förslag: en besvärsnämnd

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 beslutför 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 sammansättning.

Under försöksperioden bör nämnden ha administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet och i huvudsak överta den föredragande- 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 FN:s flyktingkommissariat. 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.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

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 utlänningsen 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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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.

Polismyndigheten får också fatta beslut om att tillfälligt ta en utlänning 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.

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.

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 utlänningsöverklagas 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 utlänningsöverklagas till *utlänningsnämnden*.

Utlänningsnämnden består av ordförande och andra ledamöter till det antal regeringen bestämmer. För

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 flyktingförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktingförklaring får av utlänningen överklagas till *regeringen*.

Statens invandrarverks beslut om flyktingförklaring eller resedokument samt återkallelse av flyktingförklaring får av utlänningen 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 utlänningen.

Regeringen får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningen 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

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 utlänningen.

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

Invandrarverket och *utlänningsnämnden* får vid

Nuvarande lydelse

eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna fråga. I ärenden 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.

Föreslagen lydelse

prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningens 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 utlänningen överklagas 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 utlänningen överklagas 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 utlänningen, om åtgärden skall bestå.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 utlännningen.

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 familjanknytning eller av annan liknande orsak har samband med ett ärende enligt denna lag som prövas av regeringen,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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.

Om något sådant förhållande som avses i andra stycket bedöms föreligga eller kan antas komma att föreligga, kan regeringen besluta att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall överlämnas till regeringen. Ett sådant beslut får inte meddelas i fråga om ett ärende som har avgjorts slutligt.

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.

Nuvarande lydelse

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § 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 domen eller beslutet om utvisning inte upphävs kan, i fall som avses i första stycket, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd 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.

Föreslagen lydelse

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

16 §

Om regeringen finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § 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.

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 utlännningen 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 oktober 1991.

2. I fråga om beslut som invandrarverket har meddelat före ikraftträdandet gäller fortfarande äldre bestämmelser, 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 bestämmelserna.

2. Förslag till

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

Häri genom 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 §²

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

Utlänning, som
1. fyllt aderton år;
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i riket; samt
3. fört en hederlig vandel, kan på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras).

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.

Förklarar 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

¹ Lagen omtryckt 1984:682.

² Senaste lydelse 1984:682.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 §³

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 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

³ Senaste lydelse 1984:682.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 §⁴

Anmälan enligt 2 a, 3, 4 eller 7 a § skall göras hos statens invandrarverk. Är utlänningen medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen i det län där han är kyrkobokförd. Det åligger den myndighet till vilken anmälningen sålunda eller enligt 10 § görs att meddela beslut huruvida på grund av anmälan svenskt medborgarskap förvärvats 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 §⁵

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

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

⁴ Senaste lydelse 1984:682.

⁵ Senaste lydelse 1984:682.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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).

14 a §⁶

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 oktober 1991.

2. I fråga om beslut som invandrarverket har meddelat före ikraftträdandet gäller fortfarande äldre bestämmelser, 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 bestämmelserna.

⁶ Senaste lydelse 1984:682

3. Förslag till Förordning med instruktion för utlänningsnämnden

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Bestämmelser om utlänningsnämndens uppgifter finns i utlänningslagen (1989:529) och lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

Sammansättning

2 § I nämnden finns minst två ordförande och minst tio andra ledamöter.

För ordförandena finns ersättare.

Organisation

3 § En av ordförandena är chef för nämnden. Den andre ordföranden eller, om det finns fler än två ordförande, den av dem som chefen bestämmer är ställföreträdare för chefen.

4 § Vid nämnden tjänstgör personal som är anställd hos arbetsmarknadsdepartementet. Departementet tillhandahåller nämnden kontorsutrustning, sammanträdesrum och kanslilokaler.

Verksförordningens tillämpning

5 § Följande bestämmelser i verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på nämnden:

14 och 15 §§ om myndighetens regelgivning,

16 § om interna föreskrifter,

18 § om ärendeförteckning,

28 § om vem som får begära in förklaringar m.m.

29 § om myndighetens beslut.

6 § I administrativa frågor har chefen det ansvar för verksamheten och de uppgifter som anges i 4 - 6 och 10 §§ verksförordningen (1987:1100).

Ärendenas handläggning

7 § Nämnden är beslutför med en ordförande och två andra ledamöter, när annat inte följer av andra stycket eller av 9 §.

Om utlänningsnämndens beslut i ett visst ärende bedöms få principiell betydelse eller kunna innebära en ändring av nämndens praxis, kan nämnden i den sammansättning som anges i första stycket eller ordföranden hänskjuta det till avgörande i utökad sammansättning. Nämnden är då beslutför med minst två ordförande eller ersättare för ordförande och minst fyra andra ledamöter. Den ordförande som är chef för nämnden skall delta i handläggningen, om inte synnerligt hinder möter.

8 § Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning, tillämpas föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i brottmål. Ordföranden eller ordförandena säger dock sin mening först.

9 § Ordföranden får ensam avgöra

1. frågor om inhibition,
2. frågor om avvisning eller avskrivning av överklaganden eller ansökningar,
3. frågor som rör ett ärendes beredning,
4. frågor om rättshjälp,
5. andra frågor, om prövningen är av enkel beskaffenhet.

Chefen får i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till andra som tjänstgör hos nämnden att pröva frågor som avses i första stycket 2 - 4.

Nämnden får i utökad sammansättning meddela föreskrifter för verkställigheten av första stycket 5.

10 § Om ordföranden inte bestämmer något annat, avgörs ärendena efter föredragning av någon som tjänstgör hos nämnden enligt 4 §.

11 § Bestämmelserna i 19 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) om rätt att få en avvikande mening antecknad gäller inte hos nämnden.

Förordnanden m.m.

12 § Ordförande, ersättare för ordförande och övriga ledamöter förordnas av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen bestämmer vilken av ordförandena som skall vara chef för nämnden.

13 § Arbetsmarknadsdepartementet bestämmer vilken personal hos departementet som skall tjänstgöra hos nämnden.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 1991.

1 KOMMITTENS DIREKTIV

I direktiven till kommittén (Dir. 1989:43) anförde statsrådet Maj-Lis Lööw följande. (Beslut vid regeringssammanträde 1989-09-07)

Mitt förslag

Jag föreslår att en parlamentarisk kommitté tillkallas för att utreda instansordningen i utlänningsärenden m.m.

Aktuella förhållanden

På invandrings- och flyktingpolitikens område har under senare år pågått ett omfattande reformarbete. Nyligen har beslutats om dels en ny utlänningslag (1989:529, prop. 1988/89:86, Sfu 19 och 22, rskr. 325) dels en ny organisation för statens invandrarverk (SIV), (prop. 1988/89:105, Sfu 17, rskr. 225). Numera är SIV första instans i samtliga asylärenden. Regeringen är andra och sista instans. Motsvarande gäller för medborgarskapsärenden.

Ett huvudsyfte med reformarbetet har varit att handläggningen av asylärenden skall bli snabbare och säkrare. För att nå detta mål har SIV regionaliserats. Vid fyra utredningsslussar i landet skall utredningar göras och flertalet av SIV:s beslut i asylärenden fattas. Beslut i klara ärenden avses kunna fattas inom cirka två veckor. I ärenden som inte är så klara att det är möjligt att omedelbart ge tillstånd eller avvisa skall beslut kunna fattas inom sex veckor från det att utredningen slutförts.

I överklagade ärenden skall frågan om s.k. omprövning enligt utlänningslagen handläggas av SIV centralt även när det överklagade beslutet meddelats vid en utredningssluss. Den sammanlagda tiden från en ansökan om asyl till ett slutligt beslut hos regeringen skall vanligtvis inte överstiga sex månader.

Hos regeringen provas således överklagade asyl- och medborgarskapsärenden. Härutöver handläggs ett antal ytterligare ärenden enligt den berörda lagstiftningen. Av intresse i detta sammanhang är – utöver ärenden angående flyktingförklaring och resedokument – sådana ärenden som överlämnas av SIV direkt till regeringens avgörande. Även ärenden om verkställighet eller upphävande av utvisningsbeslut som har meddelats av domstol på grund av brott, i vilka sistnämnda ärenden regeringen är första och enda instans, hör till dessa.

Flertalet av de ärenden som handläggs hos regeringen är avlägsnandeärenden vilka huvudsakligen avser fall där SIV funnit att skäl för asyl inte förelegat och beslutat om utvisning eller avvísning. Så gott som samtliga be-

slut av detta slag överklagas. Vidare prövar regeringen som nämnts överklaganden i fråga om flyktingförklaring och resedokument – även utan samband med ett avlägsnandeärende. I dessa fall har utlännningen fått upphållstillstånd på annan grund än att han eller hon bedömts som flykting. Överklagandet gäller då sakligt sett enbart statusfrågan.

Under år 1988 avgjorde regeringen 2 632 ärenden av det slag det här gäller varav 1 586 avlägsnandeärenden, 167 angående utvisning på grund av brott, 424 angående enbart flyktingförklaring och/eller resedokument samt 455 medborgarskapsärenden. Motsvarande siffror för första halvåret 1989 är 2 063, 1 221, 78, 540 och 224. Av besluten i de ärenden som nu har berörts har endast ett mindre antal varit avsedda att vägleda SIV vid dess avgörande av liknande fall. Övriga beslut har endast haft intresse för det enskilda fallet. Utöver de ärendetyper som nu berörts avgör regeringen ytterligare cirka 500 ärenden årligen med anknytning till den berörda lagstiftningen.

Antalet beslut i regeringen (ett ärende kan föranleda flera beslut) uppgick under år 1988 till 3 011 och under första halvåret 1989 till 2 235.

Även antalet nya ärenden ökar starkt. År 1987 kom det in 2 446 ärenden, år 1988 3 397 ärenden och redan under första halvåret 1989 närmare 2 000 ärenden.

Tidigare behandling av frågan om instansordningen

Frågan om vilken instans som i sista hand bör pröva och avgöra utlänningsärenden har diskuterats tidigare i olika sammanhang.

Den allmänna rätten att överklaga invandrarverkets beslut om avlägsnande och verkställighet infördes år 1976. Dessförinnan var besvärsrätten beroende av en nämnds prövning – utlänningsnämnden.

Utlänningslagkommittén behandlade i betänkandet (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden frågan om att inrätta en särskild besvärsnämnd där flertalet av de ärenden som nu går till regeringen skulle avgöras slutligt. Kommittén ansåg att några rättsliga hinder inte förelåg mot att ett besvärsgörande inrättades. Majoriteten menade emellertid att lämplighetsskäl talade för att dittillsvarande ordning borde bibehållas, även om antalet besvärsgöranden skulle bli dubbelt eller tre gånger så stort som då (626 ärenden, se betänkandet s. 64). Ordföranden och en ledamot reserverade sig och förordade inrättande av en nämnd. I propositionen (prop. 1977/78:90) framhölls att det inte var uteslutet att välja den lösning som reservanterna hade föreslagit. Mot bakgrund av att den generella möjligheten att överklaga till regeringen hade införts så sent som år 1976 och då man först borde avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna om att avlägsnande skulle beslutas i direkt samband med att upphållstillstånd vägrades, beslöt regeringen och riksdagen (AU 1977/78:30, rskr. 1977/78:202) emellertid att denna möjlighet skulle kvarstå.

Den år 1980 tillsatta invandrapolitiska kommittén (IPOK) fick år 1981 tilläggsdirektiv med uppdrag att pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden. IPOK:s förslag redovisades i betänkandet (SOU 1983:29) Invandrapolitiken och i en särskild skrivelse (Ds A 1982:4) Om besvärsnämnd för utlänningsärenden.

IPOK ansåg att regeringen även i fortsättningen borde vara besvärinstans i utlänningsärenden. Kommittén framhöll att frågan var av stor principiell vikt och att det därför inte var tillfyllest att enbart analysera praktiska konsekvenser. Ett ställningstagande borde innefatta överväganden rörande de problem som kan uppkomma beträffande sambandet mellan makt och ansvar. IPOK anförde vidare:

I denna fråga står det genom kommitténs ställningstagande i tidigare kapitel om praxisbildningens viktiga roll klart, att samspellet mellan SIV och regeringen är ett av de viktigaste instrumenten när det gäller att ge invandringsspolitiken ett konkret innehåll. Detta samspel bör visserligen till en stor del ske genom att SIV överlämnar ärenden som är prejudicerande eller eljest av stor vikt till regeringen för prövning. Att regeringen prövar besvär kan likväl antas komma att utgöra ett viktigt medel för praxisutvecklingen även i fortsättningen. Bara om det på grund av en mycket stor tillströmning av ärenden inte skulle vara praktiskt möjligt för regeringen att inom rimlig tid pröva alla besvärärenden, bör man överväga en annan instansordning. I en sådan ordning måste emellertid ingå möjligheter att få ärenden prövade av regeringen när behov av ledning föreligger.

IPOK:s förslag behandlades i propositionen (prop. 1983/84:144) Invandrings- och flyktingpolitiken. Där uttalar föredragande statsrådet att hon i likhet med kommittén inte ansåg tillströmningen av ärenden till regeringskansliet sådan att den gett anledning till att överväga en ändring samt vidare att frågan kunde komma att prövas i anslutning till övriga frågor av mer långsiktig karaktär som rör delegering av ärenden från regeringskansliet (prop. s. 109). Antalet beslut som fattades i utlänningsärenden år 1983 uppgick till 1 717.

I det utredningsarbete som föregick den nyligen antagna utlänningslagen behandlades inte frågan om instansordningen. Utredningen för översyn av utlänningslagen (SOU 1988:1) konstaterade att det inte varit möjligt att undersöka förutsättningarna för att införa ett helt nytt system för handläggning av utlänningsärenden (s. 114). Med hänsyn till detta uttalades i propositionen (prop. 1988/89:86) Ny utlänningslag m.m. (s. 106) att det inte fanns anledning att då ta upp frågan om alternativa lösningar.

I motioner i samband med riksdagens behandling av propositionen yrkades förändringar i instansordningen bl.a. genom införande av s.k. asylnämnder och vidare prövning i domstol. Utskottet uttalade att förslaget om asylnämnder kan vara en tänkbar lösning i ett längre perspektiv men att de nyheter som föreslogs i propositionen först måste prövas i praktiken.

Det allmänna behovet av en begränsning av antalet ärenden hos regeringen

Det har länge varit en strävan att befria regeringen från löpande ärenden så att statsråden och departementen får bättre tid för större och övergripande frågor.

Redan i propositionen (prop. 1965:65) om statsdepartementens organisation m.m. uttalade föredraganden att det var angeläget att befria departementen från en stor mängd ärenden av löpande natur. Departementens uppgift var att värdera och bedöma utredningsmaterial, samordna och planera regeringens politik och utforma de viktigaste riktlinjerna. Även riksdagen underströk vikten av delegering och decentralisering (SU 1965:105, rskr. 295).

Enligt riktlinjerna i propositionen (1983/84:120) om regeringens befattning med besvärärenden, vilka fastställdes av riksdagen (KU 1983/84:23, rskr. 250), skall reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen ses över systematiskt. Regeringen skall i möjligaste mån befrias från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. De frågor som man enligt riktlinjerna regelmässigt bör ställa sig och de synpunkter som i allmänhet bör vara vägledande har sammanfattats i propositionen (s. 29). Utgångspunkten är att regeringen i allmänhet inte bör vara prövningsinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis.

Riktlinjerna anvisar flera olika metoder för att nå detta mål. I ärenden som regeringen i dag prövar som andra instans och som av hänsyn till rättssäkerheten behöver kunna överklagas också i fortsättningen bör man om möjligt införa en rätt till överprövning under regeringsnivån och samtidigt skära av möjligheten att överklaga ärendet vidare till regeringen. På vissa områden kan det vara ändamålsenligt att regeringen som politiskt organ styr andra myndigheters praxis genom att pröva enskilda ärenden. I sådana fall bör föreskrifter om överlämnande av vissa ärenden till regeringens prövning kunna ersätta rätten att överklaga till regeringen. En förutsättning bör då normalt vara att man i de ärenden som stannar under regeringsnivån har möjlighet att få sin sak prövad i två instanser.

En ny utredning av instansordningen i utlänningsärenden m.m.

Som jag tidigare framhållit fortsätter ökningen av antalet utlännings- och medborgarskapsärenden som regeringen har att pröva efter överklagande. Inget tyder heller på att någon minskning i ärendetillströmningen är att vänta. I dag sysselsätts sammanlagt cirka 50 personer på heltid i arbetsmarknadsdepartementet med enbart denna typ av ärenden. Regeringen fattar numera under normala arbetsförhållanden 100-150 beslut i sådana ärenden varje vecka. Endast en liten andel av dessa är av betydelse för utvecklingen av praxis på området.

Mot denna bakgrund måste man allvarigt ifrågasätta om inte en betydande del av de utlänningsärenden som regeringen nu avgör bör flyttas bort från regeringen. Härtill kommer det allmänna intresset av att minska antalet

förvaltningsärenden hos regeringen, så att statsråden och departementen får bättre tid för större och övergripande frågor.

Sammantaget utgör dessa omständigheter starka skäl för att nu ånyo utreda instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. Jag föreslår därför att en parlamentarisk kommitté tillkallas för att utreda instansordningen i utlänningsärenden. Uppdraget bör omfatta också instansordningen i de medborgarskapsärenden som i idag prövas av regeringen efter överklagande.

Till grund för utredningens överväganden bör ligga riksdagens beslut med anledning av propositionen (1983/84:120) om regeringens befattning med besvärärenden. En utgångspunkt bör därvid vara att om möjligt befria regeringen från flertalet sådana ärenden.

En annan utgångspunkt för utredningen bör vara att prövningen i utlänningsärenden som en huvudregel även i fortsättningen skall kunna ske i två instanser. Detta gäller i vart fall i s.k. avlägsnandeärenden. Olika sätt kan tänkas för att tillgodose kravet på tillgång till två instanser i ärenden som inte skall prövas av regeringen.

Ett alternativ som kommittén bör överväga är att överlåta prövningen i sista instans till en särskild nämnd. Med en sådan ordning skulle SIV på samma sätt som i dag fatta beslut i första instans medan överklagandena skulle prövas av nämnden i stället för som i dag av regeringen.

Ett annat tillvägagångssätt kan vara att prövningen i första instans sker på regional nivå medan SIV centralt prövar överklaganden som andra och sista instans. Självfallet måste i så fall säkerställas att det – vid överprövningen lika väl som vid prövningen i första instans – görs en självständig bedömning trots det organisatoriska sambandet mellan de båda instanserna.

Kommittén bör närmare analysera dessa och andra alternativ t.ex. prövning i domstol för vissa ärenden. Detta bör ske med beaktande av intresset av snabbhet, rättssäkerhet och effektivitet i handläggningen. Kommittén bör vara oförhindrad att överväga även andra alternativ som kan leda till att syftet med översynen tillgodoses. Det kan här vara av intresse att studera de lösningar som valts i Danmark och Norge.

Kommittén bör också överväga om ändringar behövs i beslutsordningen beträffande de ärenden som avser upphävande eller verkställighet av utvisningar som har beslutats av domstol på grund av brott.

En styrning av praxis från regeringens sida har ansetts önskvärd. Kommittén bör undersöka om en sådan kan åstadkommas på annat sätt än genom att regeringen prövar överklaganden, t.ex. genom att ärenden som är viktiga för utvecklingen överlämnas till regeringens prövning. En precisering av i vilka fall överlämnande får eller skall ske kan då behöva göras. Kommittén bör undersöka möjligheten att göra sådana preciseringar i lag- eller förordningstext samt ta ställning till frågan om vilken myndighet som skall besluta om överlämnandet – den första instansen eller överprövningsmyndigheten. Det kan inte uteslutas att möjligheten till överlämnande bör finnas hos båda myndigheterna. I detta sammanhang torde finnas anledning att beakta in-

tresset av att rättsenlighet och likformighet i bedömningen iakttas även i de beslut som i första instans leder till ett bifall.

Kommitténs förslag bör vara så utformat att det skall kunna genomföras utan ytterligare utredningsarbete. Det innebär bl.a. att frågor om organisation, personal, övergångsbestämmelser, beslutsordningar, etc. bör övervägas av kommittén.

Utredningsarbetet

Kommittén bör under utredningsarbetets gång samråda med berörda myndigheter inom utlänningsområdet. I frågor som gäller organisation etc. bör kommittén vid behov samråda med statskontoret. Den bör också både vid arbetets början och under dess gång informera berörda huvudorganisationer - och i förekommande fall andra centrala arbetstagarorganisationer som staten har avtal om löner eller andra anställningsvillkor med - och bereda dem tillfälle att föra fram synpunkter.

För kommittén gäller kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43).

Arbetet i kommittén bör vara slutfört i sådan tid att förslag till riksdagen kan behandlas under våren 1991.

2 FRÅGORNAS TIDIGARE BEHANDLING

2.1 Överklagande av beslut i utlänningsärenden

2.1.1 Rättsläget före tillkomsten av 1937 års utlänningslag

Före år 1938 reglerades utlänningskontrollen av lagen (1927:333) om utlännings rätt att här i riket vistas och av administrativa föreskrifter som utfärdats med stöd av bestämmelser i lagen.

Lagen skilde mellan avvisning, förpassning och utvisning.

Avvisning innebar att utlänningen avlägsnades vid gränsen eller omedelbart efter det han inkommit på svenskt område. Förfarandet fick användas endast då de omständigheter som medförde förbud för utlänningen att vistas i riket var mera påtagliga. Befogenheten att avvisa tillkom polismyndighet. Besvär över polismyndighetens beslut kunde anföras hos länsstyrelse, vars beslut inte fick överklagas.

Förpassning var avsedd för sådana fall då utlänningen redan kommit in i landet och omständigheterna var sådana att frågans bedömande inte krävde någon mera ingående undersökning. Så ansågs vara förhållandet då en utlänning inte rättat sig efter föreskrifter rörande hans vistelse här. Beslut om förpassning fattades av länsstyrelse. Besluten fick överklagas hos Kungl. Maj:t i justitiedepartementet.

Lagen skilde på två former av utvisning, nämligen ordinär utvisning som ankom på länsstyrelse och politisk utvisning som fick ske när det var påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller annars i statens intresse och som beslutades av Kungl. Maj:t. Utvisning skulle tillämpas då utlänningen under någon tid vistats här i riket och omständigheterna krävde en mera ingående undersökning. De fall då länsstyrelse kunde besluta om utvisning omfattade enligt lagen fem olika grupper av personer, bl.a. sådana som blivit dömda för brott inom eller utom riket. Besvär över länsstyrelsens beslut om utvisning kunde anföras hos högsta domstolen.

2.1.2 1937 års utlänningslag

Genom 1937 års utlänningslag (1937:344) övertog den centrala utlänningsmyndigheten, socialstyrelsen, i stor utsträckning handläggningen av utlänningsärendena. Till socialstyrelsen överfördes bl.a. befogenheten att fatta beslut i förpassningsärenden, liksom beslut i avvisningsärenden i de fall utlännningen påstod politiskt flyktingskap och påståendet ej med skäl kunde antas oriktigt. Vid sidan av socialstyrelsen inrättades en rådgivande nämnd, utlänningsnämnden. Nämnden bestod av tre ledamöter, varav en domare och en med erfarenhet av internationella rättsfrågor. Nämndens yttrande skulle inhämtas innan socialstyrelsen fick meddela avvisnings- eller förpassningsbeslut eller beslut om arbetstillstånd i vissa fall. Om ärendet var synnerligen brådskande behövde yttrande ej inhämtas.

Någon allmän rätt till besvär över socialstyrelsens beslut fanns inte. Detta motiverades främst med att en sådan ordning skulle vara alltför betungande för Kungl. Maj:t (prop. 1937:269 s. 43). Däremot ansågs starka skäl tala för att det skulle finnas möjlighet för en utlänningsperson att i tveksamma fall anföra besvär över vissa typer av beslut. Detta gällde avvisnings- och förpassningsbeslut samt beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd som även innehöll förpassningsbeslut. Besvärsrätt förelåg i de fall socialstyrelsens beslut avvek från den mening som uttalats av utlänningsnämnden eller någon av dess ledamöter. Detsamma gällde när nämnden inte yttrat sig.

Socialstyrelsen hade även rätt att, om särskilda skäl förelåg, överlämna ärende till Konungens avgörande. Överlämnande skulle alltid ske om utlänningsnämnden begärt det.

I fråga om besvärsrätten innebar lagen ett avsteg från vad som föreslagits av de sakkunniga i betänkandet (SOU 1936:53) som föregick lagen. Förslaget innebar att socialstyrelsens beslut ej skulle få överklagas. Genom att socialstyrelsen gavs rätt att överlämna ärenden till Kungl. Maj:t undanröjdes enligt de sakkunniga de olägenheter som kunde ligga i att socialstyrelsen inte alltid kunde överblicka alla synpunkter av politisk eller annan art som behövde beaktas.

2.1.3 1943 års utlänningsakkunniga

Vissa ändringar rörande instansordningen i utlänningsärenden infördes sedermera efter förslag från 1943 års utlänningsakkunniga.

Den 1 juli 1944 övertogs socialstyrelsens funktion att vara central utlänningsmyndighet av statens utlänningskommission.

Genom 1945 års utlänningslag (1945:315) ändrades ordningen för besvär över polismyndighets avvisningsbeslut så att besvären skulle anföras hos den centrala utlänningsmyndigheten i stället för hos länsstyrelse.

Begränsningarna i rätten att anföras besvär över den centrala utlänningsmyndighetens beslut i fråga om avvisning och förpassning behölls. Enligt de sakkunniga kunde det inte under rådande förhållanden komma i fråga att ändra detta system (SOU 1945:1 s. 39). Antalet ärenden där utlänningsnämndens yttrande skulle inhämtas kunde enligt de sakkunniga antas komma att öka.

2.1.4 1954 års utlänningslag

Reglerna om fullföljd av talan mot beslut om avvisning och förpassning ändrades inte genom 1954 års utlänningslag (1954:193). Beträffande utvisning gjordes den ändringen att prövningen av frågor om utvisning på grund av brott överflyttades från länsstyrelse till allmän domstol. Dessa beslut fick benämningen förvisning. Förvisningsbesluten fick överklagas på samma sätt som domstols dom eller beslut. Vidare förordnades att talan mot länsstyrelsens beslut om utvisning inte längre skulle föras hos högsta domstolen, utan hos den centrala utlänningsmyndigheten. Begränsningarna i rätten att anföras besvär mot den centrala utlänningsmyndighetens beslut kvarstod.

Ändringen beträffande fullföljd mot länsstyrelses utvisningsbeslut motiverades med sambandet mellan avvisnings-, förpassnings- och utvisningsärendena. De skäl som tidigare talat för att utvisningsärendena skulle överprövas i domstolsväg, nämligen att de flesta fallen av utvisning grundade sig på att utlänningen begått brott här i riket, hade bortfallit genom tillkomsten av institutet förvisning. Mot att låta fullföljden gå till regeringsrätten talade denna domstols stora arbetsbelastning (prop. 1954:41 s. 72).

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen väcktes motioner med yrkande att talan mot länsstyrelses utvisningsbeslut skulle föras hos allmän domstol eller hos regeringsrätten. Första lagutskottets majoritet ansåg emellertid att den i propositionen föreslagna fullföljdsordningen måste anses tillfredsställa högt ställda rättssäkerhetsanspråk. Härvid pekade utskottsmajoriteten framför allt på föreskriften om att den centrala utlänningsmyndigheten i besvärssärenden alltid skulle inhämta utlänningsnämndens yttrande. Avgörandet träffades av den myndighet som hade särskild sakkunskap på området. En överflyttning av ärendena till regeringsrätten lät sig inte göra på grund av regeringsrättens arbetsformer. Om ärendena skulle gå till allmän domstol borde det vara till hovrätterna. Eftersom det skulle komma att gälla ett fåtal ärenden kunde hovrätterna inte få tillfälle att förvärva någon på erfarenhet grundad sakkunskap inom området. Utskottsmajoriteten ansåg därför att fullföljdsreglerna borde utformas i enlighet med propositionens förslag. Riksdagen beslöt i enlighet härmed (1 LU 1954:14, rskr 155).

2.1.5 1971 års ändringar

Fr.o.m. den 1 januari 1972 överfördes utvisningsärendena från länsstyrelse till länsrätt (prop. 1971:155, InU 37, rskr 351). I samband härmed blev förvaltningsprocesslagens regler om instansordning tillämpliga, vilket innebar att besvärerna skulle prövas av kammarrätt och regeringsrätten. Bakgrunden till ändringen av utvisningsärendenas handläggning var bl.a. ett förslag av 1961 års utlänningsutredning i betänkandet (SOU 1967:18) Invandringen. Där framhölls att då gällande ordning stred mot principerna för kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten beträffande administrativa besvärsmål. Vid prövning av utvisningsärenden var det fråga om ren rättstillämpning och enligt utredningen borde en sådan prövning göras av domstol.

2.1.6 1976 års ändringar i utlänningslagen

Fr.o.m. år 1976 infördes full besvärsrätt i utlänningsärenden. I prop. 1975/76:18 s. 115 f uttalade föredragande statsrådet att den begränsade besvärsrätten i utlänningslagen inte längre motsvarade de krav som borde ställas och att begränsningarna saknade motsvarighet inom övriga rättsområden. I den mån begränsningar skulle finnas borde de gälla generellt. Föredraganden pekade på att avvísings- och förpassningsbeslut ofta medförde lika allvarliga

konsekvenser för utlännningen som beslut om utvisning och förvisning, vilka kunde överklagas i full utsträckning. Ofta kunde det bero på en slump om en utlänning blev föremål för beslut om förpassning eller om han av samma skäl blev utvisad. Begränsningarna i besvärsrätten borde därför upphävas.

Förslaget att införa full besvärsrätt grundade sig på utlänningsutredningens betänkande (SOU 1972:84) Flyktingskap. Däremot följdes inte utredningens förslag i fråga om instansordningen. Utredningen hade föreslagit att samma besvärsordning som gällde för utvisning skulle gälla övriga utlänningsärenden utom förpassningsärenden. Invandrarverkets beslut skulle alltså kunna överklagas till förvaltningsdomstol (kammarrätt). Polismyndighetens avvisningsbeslut föreslogs få överklagas till länsrätt. Som skäl för förslaget angav utlänningsutredningen att det i dessa fall var fråga om rena rättstillämpningsfrågor. Förpassningsbeslut borde däremot, enligt utredningen, också i fortsättningen överprövas av regeringen, eftersom dessa ärenden närmast rörde lämplighetsfrågor.

Utlänningsutredningens förslag i denna del hade kritiserats av remissinstanserna. Föredragande statsrådet uttalade i prop. 1975/76:18 (s. 118) att det enligt hennes uppfattning framstod som egendomligt att skilja mellan förpassningsärenden och övriga ärenden. I frågan om vilken överprövningsinstans som borde väljas anförde föredraganden att de politiska och humanitära aspekter som i större eller mindre utsträckning kunde förekomma i olika ärenden innebar att ömtåligen avvägningar måste göras i olika avseenden. Enligt föredraganden fanns det alltså starkt fog för att låta regeringen i sista instans göra dessa avvägningar. I propositionen föreslogs således att de utlänningsärenden i vilka besvärsrätten utvidgades skulle få överklagas hos regeringen. Det förutskickades dock att en utredning skulle tillsättas för att överväga bl.a. möjligheterna att inrätta ett särskilt organ med uppgift att vara slutlig besvärnsinstans i utlänningsärenden. Propositionens förslag antogs av riksdagen (In U 1975/76:24, rskr. 121).

2.1.7 Utlänningslagkommitténs förslag 1977 och behandlingen därav

I betänkandet (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden behandlade utlänningslagkommittén frågan om att inrätta ett särskilt besvärsorgan för utlänningsärenden (s. 105 ff).

Kommittén erinrade om de genomförda begränsningarna av fullföljdsrätten till högsta domstolen och regeringsrätten. Det pekades särskilt på att dessa fullföljdsbegränsningar även gällde avgöranden som innebar frihetsberövande. Vidare erinrade kommittén om att möjligheterna för den enskilde att kräva regeringsprövning av avlägsnandebeslut hade varit begränsade fram till år 1976. Mot denna bakgrund ansåg kommittén att något avgörande hinder från förvaltningsrättsliga utgångspunkter eller från rättssäkerhetssynpunkter inte förelåg mot att besvär i utlänningsärenden slutligt avgjordes av ett särskilt besvärsorgan under regeringen. Det krävdes dock att besvärsorganet hade viss kvalitet och organisation.

Kommittén ställde därefter frågan om ett eventuellt besvärsorgan skulle utgöras av en domstol eller av en nämnd med politiska inslag. En närmare granskning av de typer av ärenden som besvärsinstansen skulle få att avgöra ledde kommittén till slutsatsen att organets uppgifter fick anses mera ha karaktär av lämplighetsbedömning - inom givna ramar - än av rättstillämpning i egentlig mening. Enligt kommitténs uppfattning talade därför övervägande skäl för att ett eventuellt besvärsorgan borde utformas som något slags besvärsnämnd.

För att en verklig avlastning skulle uppnås för regeringens del borde ärenden kunna komma under regeringens prövning endast genom underställning. Underställning skulle få beslutas av invandrarverket och av besvärsnämnden och skulle gälla ärenden av större samhällsekonomisk eller utrikespolitisk betydelse. Dessutom ansåg kommittén att underställning skulle vara obligatorisk då mer än en ledamot i besvärsnämnden hade annan mening om utgången än majoriteten.

En besvärsnämnd borde enligt kommittén bestå av sex ledamöter, nämligen ordförande, vice ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skulle ha eller ha haft domar-ämbete eller annan högre statlig tjänst.

Kommitténs slutsatser blev att den inte fann några rättsliga hinder föreligga mot att inrätta en särskild besvärsnämnd. Majoriteten i kommittén ansåg emellertid det inte vara lämpligt att införa en sådan nämnd. Som skäl härför angavs att beslut i avlägsnandenärenden har så stor betydelse för både den enskilde och samhället att de slutligt bör avgöras av en instans med politiskt ansvar för besluten. Det förutsågs att andra förslag i betänkandet skulle leda

till en inte oväsentlig ökning av antalet besvärssärenden. Kommittén ansåg emellertid att regeringen borde behålla besvärsprövningen även om antalet besvärssärenden skulle bli mellan två och tre gånger så stort som det dåvarande antalet, dvs. upp till 1 200 ärenden per år.

Mot majoritetens förslag i denna del reserverade sig kommitténs ordförande, dåvarande kammarrättspresidenten Carl Axel Petri, samt en ledamot, sekreteraren Monica Werenfels-Röttorp. Dessa ledamöter erinrade inledningsvis om pågående decentraliseringssträvanden i syfte att koncentrera regeringens arbete på planerings- och ledningsfunktioner. Enligt reservanterna stod det klart att det ansvariga statsrådet vid en ökning av besvärssärendena till två eller tre gånger det dåvarande antalet inte skulle kunna ägna varje ärende mycket tid. Om en besvärsnämnd inrättades skulle statsrådet kunna koncentrera sig på de tunga och känsliga ärendena som enligt förslaget skulle komma att underställas honom, medan nämnden fick ägna tid åt och bära ansvar för övriga ärenden. Reservanterna ansåg därför att det var att föredra såväl från rättssäkerhetssynpunkter som från förvaltningsorganisatoriska synpunkter att en besvärsnämnd inrättades.

Kommittén föreslog även att utlänningsnämnden skulle avskaffas.

Betänkandet remissbehandlades. Frågan om att inrätta en slutlig besvärnsinstans tilldrog sig stort intresse bland remissinstanserna. Till kommittémajoritetens förslag anslöt sig invandrarverket, statskontoret, socialstyrelsen, vissa länsstyrelser, LO, TCO, Föreningen Sveriges polischefer, Svenska Flyktingrådet och Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer. Flertalet av de remissinstanser som tog upp frågan tillstyrkte dock reservanternas förslag att inrätta en besvärsnämnd. Dit hörde Svea hovrätt, RÅ, RPS, kammarrätten i Stockholm, JK, vissa länsstyrelser, domstolsverket, SAF och Sveriges domarförbund.

Invandrarverket ansåg att åtgärden att skjuta in ett förvaltningsorgan mellan ett centralt ämbetsverk och regeringen var ett så unikt ingripande i den centrala förvaltningens konstruktion att den bara kunde motiveras om den var det enda sättet att tillfredsställande lösa ett stort politiskt-administrativt problem. Ämbetsverkets ställning skulle härigenom försvagas. Det normala i statsförvaltningen var enligt invandrarverket att en central myndighets beslut kunde överklagas hos regeringen. Önskemålet att minska regeringskansliets befattning med enskilda ärenden sades vara befogat i sig men kunde enligt invandrarverket inte sättas

över bedömningen att en viss typ av ärenden borde avgöras av regeringen. Dessutom ansåg invandrarverket mycket tala för att en betydande oro bland invandrarna skulle bli följden. Det skulle vara svårt för dem att förstå att även vissa obetydliga frågor kunde hänskjutas till regeringen för avgörande, medan ärenden som för dem tedde sig livsavgörande skulle avvisas.

Statskontoret hade uppfattningen att det skulle krävas ytterligt starka skäl för att inrätta ännu en administrativ nivå mellan ett statligt verk och regeringen. Behovet av resurser sades vara lika oavsett om besvärärenden behandlades i regeringens kansli eller i en särskild besvärsnämnd. Enligt statskontoret fanns det därför inte av resursskäl någon anledning att inrätta ytterligare en administrativ nivå. Statskontoret ansåg inte heller att inrättandet av en besvärsnämnd kunde uppfattas som en decentraliserings-åtgärd ägnad att underlätta för den enskilde.

Såväl *LO* som *TCO* betonade den vikt som ärendena har för den enskilde och ansåg att en instans med politiskt ansvar borde fatta besluten.

Föreningen Sveriges polischefer befarade att företrädare för utlänningarna inte skulle låta sig nöja med ett negativt ställningstagande från besvärsnämndens sida, utan som en sista utväg försöka påverka den högsta politiska instansen till ett positivt beslut.

Av de remissinstanser som ansåg fördelarna med en besvärsnämnd överväga uttalade *RA* att stor tyngd måste läggas vid de skäl som talade för en decentralisering av ärenden från regeringen till förvaltningsmyndigheter. Det var enligt *RA* lämpligare att regeringen även inom detta område huvudsakligen sysslade med riktlinjer för den framtida verksamheten och med samordningsfrågor samt därvid endast tog upp utlänningsärenden med principiell betydelse.

Svea hovrätt erinrade om att antalet besvärärenden, som redan var stort, kunde förväntas öka betydligt och att det ansvariga statsrådet i ett sådant läge inte kunde ägna varje ärende mycket tid samt att statsrådets tid självfallet borde ägnas åt de tunga och känsliga ärendena.

Advokatsamfundet anförde att rättssäkerheten för utlänningarna i ett känsligt politiskt läge kunde bli större om besvären prövades av en särskild, från regeringen fristående besvärsnämnd. En sådan

nämnd skulle, i likhet med bl.a. domstolarna, på ett annat sätt än regeringen vara skyddad för påtryckningar utifrån. Advokatsamfundet pekade dock på risken för att en utlänning ändå skulle fullfölja sitt ärende till regeringen, som en egentlig nådeansökan. Det var därför enligt samfundet tveksamt om det skulle ske någon verklig avlastning av regeringen genom inrättandet av en besvärsnämnd.

I prop. 1977/78:90 s. 60 uttalade föredragande statsrådet bl.a. följande.

Jag delar i och för sig uppfattningen att regeringens befattning med prövning av enskilda ärenden bör i möjlig mån begränsas till förmån för dess planerande verksamhet. Å andra sidan griper beslut om avvisning eller förpassning ofta så djupt in i den berörda personens liv att det framstår som befogat att han får möjlighet att föra sin sak vidare till regeringen. Enligt reservanterna i kommittén skulle önskemålen om en regeringsprövning tillgodoses i tillräckligt hög grad genom de möjligheter till underställning som deras förslag öppnar för SIV och den tilltänkta besvärsnämnden. Jag vill inte hävda att det skulle vara uteslutet att välja en sådan lösning. Jag har likväl ansett mig böra stanna för att inte nu föreslå att man inrättar en sådan nämnd. Generell rätt att till regeringen överklaga SIV:s beslut i avlägsnandeärenden infördes den 1 januari 1976. Det finns enligt min mening i dag inte tillräckliga skäl att ändra den ordningen. Närmare erfarenheter bör också avvaktas från tillämpningen av de nu av mig föreslagna nya reglerna för utlänningsärendenas handläggning, innan man på nytt tar upp frågan om en särskild besvärnsinstans. Jag anser alltså att besvärsrätten till regeringen skall finnas kvar tills vidare.

I propositionen föreslogs, liksom i kommittébetänkandet, att utlänningsnämnden skulle avskaffas.

Propositionen antogs av riksdagen (AU 1977/78:30, rskr 202).

2.1.8 Förslag av invandrapolitiska kommittén (IPOK) och behandlingen därav

År 1980 tillkallades en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en samlad översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige. Kommittén antog namnet Invandrapolitiska kommittén (IPOK). År 1981 fick IPOK

tilläggsdirektiv att i särskild ordning utreda om man genom en ändrad instansordning i vissa utlänningsärenden, och då i första hand genom att inrätta en central besvärsnämnd, skulle kunna åstadkomma kortare handläggningstider i dessa ärenden. Resultatet av tilläggsuppdraget redovisades i departementspromemorian (Ds A 1982:4) Om besvärsnämnd för utlänningsärenden.

Till grund för IPOK:s ställningstagande i denna fråga låg en promemoria som utarbetats av kommitténs sekretariat. I promemorian berördes bl.a. frågan hur en besvärsnämnd skulle organiseras. Det angavs att regeringen år 1981 hade avgjort ca 1 800 ärenden av det slag som skulle kunna föras över till en nämnd. Det innebar per vecka omkring 40 ärenden och 7 timmars föredragning hos statsrådet. Den förväntade ökningen av antalet ärenden och den avarbetning av balanserna som erfordrades medförde enligt promemorian att nämnden behövde avgöra 65 - 70 ärenden per sammanträdesvecka, vilket kunde beräknas kräva minst 15 timmar i sammanträdestid. IPOK:s sekretariat bedömde att det, med beaktande av inläsningstid, erfordrades tre parallella avdelningar för att klara detta. Ordföranden och två vice ordförande borde vara heltidsanställda. Nämnden in pleno, som skulle avgöra ärenden med prejudicerande verkan eller av särskild vikt, skulle utöver ordföranden bestå av fyra till fem lekmanaledamöter. För att kunna arbeta på tre avdelningar behövdes minst två ersättare för varje ledamot. I de mera rutinmässiga ärendena skulle nämnden bestå av ordförande och tre ledamöter.

Beträffande kostnaderna för en besvärsnämnd uttalade IPOK:s sekretariat att kostnaderna för lekmanaledamöterna skulle i sin helhet bli en avsevärd merkostnad. De tre heltidsanställda tjänstemännen i nämnden kunde sägas motsvara den extra expeditionschef och de två enhetschefer som handlade ärendena på departementet. Några besparingar på föredragandesidan skulle inte kunna göras. Kostnader för personaladministration och annan administration skulle tillkomma.

Om en besvärsnämnd inrättades borde denna enligt IPOK:s sekretariat få möjlighet att lämna över enskilda ärenden av särskild vikt till regeringen.

Vid redovisningen av uppdraget i tilläggsdirektiven uttalade IPOK inledningsvis att frågan om instansordningen var principiellt viktig och att det därför inte var tillräckligt att enbart analysera praktiska konsekvenser. Ett ställningstagande borde även innefatta överväganden rörande sambandet mellan politisk makt och ansvar.

Beträffande de administrativa och finansiella aspekterna på frågan uttalade IPOK att en besvärsnämnd inte skulle bli en lösning på problemet med långa handläggningstider samt att nämnden skulle medföra stora praktiska problem och ökade förvaltningskostnader.

Mot bakgrund av det anförda borde enligt kommitténs mening ställning till instansordningen inte tas innan man visste vad ändringar i andra delar av regelsystemet kunde komma att innebära.

I sitt betänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken - Förslag tog IPOK på nytt upp frågan om instansordningen. IPOK uttalade bl.a. (s. 211).

I denna fråga står det genom kommitténs ställningstaganden i tidigare kapitel om praxisbildningens viktiga roll klart, att samspelet mellan SIV och regeringen är ett av de viktigaste instrumenten när det gäller att ge invandringspolitiken ett konkret innehåll. Detta samspel bör visserligen till en stor del ske genom att SIV överlämnar ärenden som är prejudicerande eller eljest av stor vikt till regeringen för prövning. Att regeringen prövar besvär kan likväl antas komma att utgöra ett viktigt medel för praxisutvecklingen även i fortsättningen. Bara om det på grund av en mycket stor tillströmning av ärenden inte skulle vara praktiskt möjligt för regeringen att inom rimlig tid pröva alla besvärärenden, bör man överväga en annan instansordning. I en sådan ordning måste emellertid ingå möjligheter att få ärenden prövade av regeringen när behov av ledning föreligger.

IPOK ansåg (SOU 1983:29 s. 214) att dess övriga förslag, bl.a. rörande handläggningen, borde bidra till att handläggningstiderna förkortades och att antalet besvärärenden hos regeringen minskade. Det borde därför vara praktiskt möjligt att behålla regeringen som sista instans i avlägsnandeärenden.

I betänkandet behandlade IPOK även möjligheten att begränsa besvärsrätten över invandrarverkets avlägsnandebeslut. Kommittén pekade på att den övervägande delen av avlägsnandebesluten, sannolikt ca 90 procent, fattades av invandrarverket som första instans. Med hänsyn till karaktären av ett avlägsnandebeslut borde det enligt IPOK:s uppfattning alltid finnas möjlighet att anföra besvär till minst en instans (SOU 1983:29 s. 210).

IPOK:s betänkande (SOU 1983:29) remissbehandlades. Endast ett fåtal av remissinstanserna berörde frågan om instansordningen. I några yttranden framfördes tanken på en besvärsnämnd. *Svea hovrätt* ansåg sig ha anledning att räkna med långa handläggningstider även i fortsättningen. Mot den bakgrunden ansåg hovrätten att det fanns anledning att ytterligare överväga att införa en särskild besvärsnämnd som slutinstans i utlänningsärenden. *Kammarrätten i Jönköping* ansåg att starka skäl talade för att införande av en besvärsnämnd borde övervägas. För de fall prövning av regeringen var önskvärd från politisk eller annan synpunkt kunde sådan åstadkommas genom att ärendena i fråga överlämnades dit av statens invandrarverk resp. besvärsnämnden.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, ärkebiskopen, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet och Sveriges frikyrkoråd/samrådet ansåg å andra sidan det vara av största vikt att dessa frågor liksom tidigare kom "under politikernas beslut". Även *socialstyrelsen* ansåg det viktigt att regeringen behölls som besvärinstans.

IPOK:s förslag behandlades i prop. 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken. Föredragande statsrådet uttalade där att hon i likhet med kommittén inte ansåg att tillströmningen av ärenden till regeringskansliet dittills gett anledning till att överväga en ändring. Tills vidare borde gällande instansordning bibehållas. Enligt föredraganden kunde emellertid frågan komma att prövas i anslutning till övriga frågor av mer långsiktig karaktär rörande delegering av ärenden från regeringskansliet (prop. s. 109). Antalet besvär till regeringen över avlägsnandebeslut var under år 1981 ca 1 800, under år 1982 ca 1 100 och under år 1983 ca 925 (prop. s. 123).

I fråga om begränsningar i besvärsrätten delade föredraganden IPOK:s uppfattning att sådana begränsningar knappast kunde komma i fråga (prop. s. 108).

Propositionen antogs av riksdagen (SfU 1983/84:30, rskr 410).

2.1.9 Förslaget till ny utlänningslag och motioner med anledning därav

Utredningen för översyn av utlänningslagen konstaterade i sitt betänkande (SOU 1988:1) att det inte hade varit möjligt att undersöka förutsättningarna för att införa ett helt nytt system för handläggning av asylärenden (s. 114). I prop. 1988/89:86 med

förslag till utlänningslag m.m. (s. 106) uttalades att det inte fanns anledning att då ta upp frågan om alternativa lösningar.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen väcktes tre motioner rörande instansordningen.

I motion 1988/89:Sf 30 av Hans Göran Franck och Ulla-Britt Åbark (båda s) ifrågasattes om regeringen och det ansvariga statsrådet i så stor utsträckning som sker borde pröva överklagningsärenden. Motionärerna ansåg det olyckligt att både invandrarverket och departementet i stor utsträckning uppfattas som motparter till de asylsökande samt att både verket och departementet får ägna alltför stor tid åt enskilda ärenden till förfång för möjligheten att driva och genomföra en aktiv invandrapolitik.

I motion 1988/89:Sf 502 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) yrkades att riksdagen skulle begära att regeringen närmare utreder möjligheten att skapa asylnämnder. Motionärerna ansåg det kunna ifrågasättas om det är rimligt att landets högsta instans i flyktingärenden både skall meddela avslag på asylansökningar och uppträda som invandrades och flyktingars välgörare. Fristående asylnämnder som tar ställning i de fall invandrarverket inte ansett sig kunna bifalla en asylansökan skulle enligt motionärerna kunna skapa större rättssäkerhet och insyn i bedömningarna samt befria regeringen från en tung börda.

I motion 1988/89:Sf 545 av Inger Schörling m.fl. (mp) yrkades att ett antal asylnämnder skulle inrättas. Asylnämnden, som skulle bestå av en domare som ordförande samt lekmän och sakkunniga på olika områden, skulle avgöra om en asylsökande får stanna eller inte. Nämndens beslut skulle kunna överklagas till länsrätten och därefter vidare inom rättsapparaten.

Socialförsäkringsutskottet uttalade i sitt betänkande 1988/89:SfU 19 Ny utlänningslag att det fanns visst fog för de synpunkter i denna fråga som framfördes i motionerna Sf 30 och Sf 502. Utskottet framhöll dock att förslagen i propositionen bl.a. hade till syfte att nedbringa handläggningstiderna. Utskottet utgick från att de påtalade problemen uppmärksammades inom departementet varför något riksdagens uttalande inte var påkallat (s. 54).

Beträffande motionen Sf 545 anförde utskottet att förslaget om asylnämnder kunde vara en tänkbar lösning i ett längre perspektiv

men att de nyheter som föreslogs i propositionen först måste prövas i praktiken (s. 33).

2.2 Överklagande av beslut i medborgarskapsfrågor

2.2.1 1858 års naturalisationslag

Möjligheten att få svenskt medborgarskap genom naturalisation reglerades i lag först år 1858. Genom en grundlagsändring detta år fastslogs i regeringsformen att Kungl. Maj:t ägde genom naturalisation uppta utländsk man till svensk medborgare i den ordning och under de villkor som bestämdes i särskild lag. I den samtidigt utfärdade s.k. naturalisationslagen reglerades ordningen och villkoren för naturalisation.

2.2.2 1965 års grundlagsändring

Ordningen med Kungl. Maj:t som naturalisationsbeviljande myndighet var grundlagsfäst fram till år 1965. Då infördes ett tillägg till 33 § regeringsformen som gav möjlighet att genom föreskrift i medborgarskapslagen ge annan myndighet än Kungl. Maj:t befogenhet att avgöra naturalisationsärenden.

I motiven till grundlagsändringen (prop. 1964:140 s. 245 f) erinrade departementschefen om två då pågående utredningar som bl.a. hade till uppgift att undersöka möjligheterna att överföra vissa ärenden från Kungl. Maj:t till annan myndighet. Dessa utredningar var 1963 års departementsutredning och 1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen. I den mån det visade sig föreligga möjligheter att på medborgarskapsområdet frigöra Kungl. Maj:t från befattning med mer eller mindre rutinartade ärenden borde enligt departementschefen en sådan decentralisering genomföras så snabbt som möjligt.

2.2.3 1968 års lagstiftning

Grundlagsändringen år 1965 följdes upp med en ändring av medborgarskapslagstiftningen år 1968. Prövningen av medborgarskapsärendena överflyttades då från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndigheten, vars beslut kunde överklagas till Kungl. Maj:t.

I prop. 1968:158 s. 69 anförde departementschefen att det var uppenbart att handläggningen av naturalisationsärendena innebar en stor arbetsbelastning för Kungl. Maj:t. En principiell utgångspunkt var därför att ärendena skulle handläggas och avgöras av Kungl. Maj:t bara om starka skäl talade härför. Departementschefen konstaterade vidare att motiveringarna till 1965 års grundlagsändringar främst tog sikte på ärenden av rutinkaraktär. Även andra ärenden borde emellertid enligt departementschefens uppfattning kunna komma i fråga under förutsättning att de handlades av en kvalificerad myndighet och att det skapades betryggande skydd för sökandens rättssäkerhet.

Det centrala ämbetsverk för utlänningsfrågor (statens invandrarverk) som inrättades år 1969 hade enligt departementschefen (prop. s. 71 f) en sådan verksledning och organisation i övrigt att det fanns förutsättningar för att dess handläggning av medborgarskapsfrågor blev fullt tillfredsställande. Ytterligare villkor för att överflyttning av beslutanderätten skulle kunna ske var enligt departementschefens mening att vissa ärenden hänsköts till Kungl. Maj:t. Det borde ske då det fanns anledning till sådan ändring av praxis som skulle få särskild räckvidd och betydelse samt beträffande ärenden med utrikespolitisk anknytning eller av särskilt grannliga natur. Sökanden skulle även ges rätt att hos Kungl. Maj:t överklaga myndighetens beslut i naturalisationsärende. Med hänsyn till prövningens natur borde besvaren avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet och inte av regeringsrätten. Under nu angivna förutsättningar ansåg departementschefen att det inte fanns några betänkligheter mot att föra över beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden utom i ärenden rörande ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare enligt 11 § andra stycket medborgarskapslagen.

Ärenden rörande förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan skulle liksom tidigare handläggas av länsstyrelse med klagorätt till Kungl. Maj:t i regeringsrätten.

2.2.4 1971 års förvaltningsrättsreform

Förvaltningsrättsreformen innebar inte någon ändrad instansordning beträffande invandrarverkets beslut i medborgarskapsärenden. Besvär över dessa beslut skulle även fortsättningsvis prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet.

Däremot överfördes besvärspövningen beträffande länsstyrelsens beslut i anmälningssärenden till kammarrätt. Enligt departementschefen i prop. 1971:30 s. 175 hade prövningen i dessa fall rent rättslig karaktär.

2.2.5 1984 års lagstiftning

I fråga om anmälningssärendena genomfördes en ändring av instansordningen som trädde i kraft den 1 januari 1985. Handläggningen av anmälningssärenden avseende icke-nordiska medborgare fördes då över till invandrarverket. Besvären i dessa ärenden skulle liksom tidigare prövas av kammarrätt. Beträffande nordiska medborgare gjordes ingen ändring.

Lagändringen motiverades med att den innebar minskade kostnader (prop. 1983/84:156 s. 10). För länsstyrelsernas del blev det en viss besparing. Något tillskott av resurser till invandrarverket erfordrades inte. Anmälningar från nordbor ansågs böra ligga kvar på länsstyrelserna eftersom de, trots att de utgjorde den övervägande andelen av anmälningssärendena, i regel inte vållade några större problem och inte var resurskrävande (prop. s. 9).

3 NUVARANDE ORDNING

3.1 Gällande rätt

3.1.1 Utlänningsärenden

Bestämmelser om avlägsnande

Enligt utlänningslagen (1989:529) kan avlägsnande av en utlänning från Sverige ske i form av avvisning eller utvisning.

Avvisning får till en början ske av en utlänning som saknar pass när sådant behövs eller som inte har för inresan eller vistelsen erforderliga tillstånd. Detsamma gäller om utlänningen tänker besöka något annat nordiskt land men saknar tillstånd att resa dit eller om utlänningen undviker att lämna polisen uppgifter av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet lämnar oriktiga uppgifter i sådant hänseende (4 kap. 1 §). I dessa fall får avvisning ske oberoende av hur lång tid som har gått sedan utlänningen anlände.

Avvisning kan vidare enligt 4 kap. 2 § ske under vissa särskilt uppräknade förutsättningar hänförliga till utlänningens person. Det gäller t.ex. fall då han saknar medel för sitt uppehälle eller kan förväntas begå kriminella handlingar. Avvisning får i dessa fall inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om han har visering eller uppehållstillstånd.

Utvisning får ske av en utlänning som blir kvar i Sverige sedan hans uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats (4 kap. 3 §). Vidare får en utlänning utvisas om han har begått brott av en viss svårhetsgrad (4 kap. 7 §) eller om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 §).

Asyl m.m.

Reglerna om avvisning och utvisning genombryts av bestämmelserna om asyl. Med asyl avses i utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting eller krigsvägrare

eller, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (3 kap. 1 §). Den sistnämnda gruppen kallas ofta de factoflyktingar. Utlänningslagens definition av begreppet flykting överensstämmer med definitionen i 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (den s.k. Genèvekonventionen, se vidare avsnitt 6.1). Med flykting avses i lagen en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd (3 kap. 2 § första stycket). Som flykting anses även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit (3 kap. 2 § andra stycket).

En utlänning som avses i 3 kap. 1 § har rätt till asyl. Enligt 4 § får dock asyl vägras bl.a. i de fall det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl samt i de fall utlänningen före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till en krigsskådeplats eller till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd. Beträffande krigsvägrare och s.k. de factoflyktingar får asyl vägras om det finns särskilda skäl att inte bevilja asyl.

På begäran av en flykting skall invandrarverket antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter ange att han är flykting (flyktingförklaring). För flyktingar och statslösa skall invandrarverket utfärda en särskild legitimationshandling för resor utanför Sverige (resedokument). Reglerna om flyktingförklaring och resedokument finns i 3 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen.

Beslutande myndigheter

Polismyndigheten får besluta om avvisning, om frågan väcks inom tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och utlänningen inte ansöker om asyl (4 kap. 4 § andra stycket). Invandrarverket är första instans i övriga avvisningsärenden, dvs. alla asylärenden och ärenden där utlänningen har vistats i Sverige

längre tid än tre månader (4 kap. 4 § första stycket). Invandrarverket är även första instans i ärenden om utvisning när uppehållstillstånd upphört att gälla (4 kap. 5 §). Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet (4 kap. 8 §), medan regeringen beslutar om utvisning skall ske av hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 §).

Invandrarverket fattar beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd samt om återkallelse av sådana tillstånd (2 kap. 7 och 13 §§). Beslut rörande visering och uppehållstillstånd får även meddelas av utrikesdepartementet. I vissa fall kan regeringen besluta om tillstånd (2 kap. 8 §). Invandrarverket beslutar om flyktingförklaring, resedokument och återkallelse av flyktingförklaring (3 kap. 6 och 7 §§).

Beslut om förvar eller uppsikt fattas som huvudregel av den myndighet som handlägger ett ärende om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning (6 kap. 9 § första stycket). I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som föredrar utlänningsärenden besluta om förvar eller uppsikt. Regeringen får inte besluta om att ta eller hålla kvar någon i förvar eller ställa någon under uppsikt.

Överklagande

Polismyndighets avvisningsbeslut får överklagas till invandrarverket (7 kap. 2 §). Invandrarverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd eller återkallelse av sådana tillstånd får överklagas till regeringen (7 kap. 3 §). Beslut om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd i andra fall får inte överklagas, liksom ej heller viseringsbeslut.

Till regeringen överklagas invandrarverkets beslut om flyktingförklaring, resedokument och återkallelse av flyktingförklaring (7 kap. 4 §) samt beslut att avvisa ombud eller biträde och beslut i jävsfrågor (7 kap. 9 §).

Beslut om förvar som fattats av polismyndighet eller invandrarverket får överklagas till kammarrätten i Jönköping (7 kap. 7 § första stycket). Kammarrättens beslut får överklagas till regeringsrätten. För prövning där krävs prövningstillstånd. Om förvarsbeslut har fattats av statsrådet, prövar regeringsrätten på utlännings

begäran om åtgärden skall bestå (7 kap. 7 § tredje stycket).
 Prövningstillstånd krävs inte.

Dom eller beslut om utvisning på grund av brott överklagas på samma sätt som domstols dom eller beslut i brottmål (7 kap. 8 §). Enligt 7 kap. 16 § kan emellertid regeringen helt eller delvis upphäva en utvisning som beslutats av domstol om utvisningen inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla.

Utlänningslagen innehåller även en regel om skyldighet för invandrarverket att ompröva sitt beslut. Om invandrarverket finner 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 utlänningen (7 kap. 10 §). Omprövning får ske även om beslutet överklagas till regeringen. Sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till regeringen får dock omprövning ske endast om regeringen begär yttrande från verket.

Överlämnande av ärenden till regeringen

Enligt 7 kap. 11 § får invandrarverket överlämna ett ärende till regeringen för avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar detta. Sådana särskilda skäl kan enligt prop. 1988/89:86 (s. 191) föreligga om ärendet rör någon principiellt eller kanske politiskt viktig fråga, om ärendet bedöms vara av intresse för praxisbildningen, om ärendet gäller en person där ärenden rörande övriga familjemedlemmar redan handläggs hos regeringen eller om synnerliga eller särskilda skäl mot att bevilja asyl aktualiseras.

Terroristbestämmelser

Avvisning och utvisning av utlänning kan ske även enligt lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Beslut om avlägsnande enligt terroristlagen fattas av regeringen, liksom beslut enligt denna lag om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse här samt om tvångsmedel.

Terroristlagstiftningskommittén har i betänkandet (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen föreslagit en enhetlig beslutsordning för ärenden om utvisning, inskränkningar och villkor av hänsyn till

rikets säkerhet samt ärenden med anknytning till intresset av skydd mot terrorism. Förslaget innebär bl.a. att klara fall av avvisning på grund av terrorism skall kunna avgöras av polisen eller invandrarverket utan att överlämnande till regeringen behövs. Avvisningsbestämmelserna i 4 kap. 2 § 3 och 4 utlänningslagen blir då tillämpliga även på terroristfallen.

Regeringsbeslut i december 1989

Regeringen fattade den 13 december 1989 från principiell synpunkt viktiga beslut i några av invandrarverket överlämnade utlänningsärenden. Besluten har erhållit prejudicerande betydelse när det gäller förutsättningarna för att i nuvarande läge bevilja asyl för s.k. krigsvägrare och de factoflyktingar. Som förut nämnts kan asyl i dessa fall vägras, om det finns särskilda skäl att inte bevilja asyl.

Som exempel kan återges följande avsnitt hämtade från ett av besluten:

Under de senaste fem månaderna har ett synnerligen stort antal utlänningar kommit till Sverige och ansökt om asyl. Detta har lett till att vårt mottagnings- och utredningssystem nu har nått gränsen för sin förmåga; våra möjligheter att under överskådlig tid ta emot asylsökande kommer att vara ytterligt begränsade. Situationen är sådan att den i enskilda asylärenden skall beaktas vid bedömningen huruvida sådana särskilda skäl föreligger som avses i 3 kap. 4 § andra stycket 2 utlänningslagen.

- - -

Oavsett om de av A.E. och Z.E. samt deras barn åberopade omständigheterna är sådana som avses i 3 kap. 1 § 3 utlänningslagen saknas - med beaktande av bestämmelserna om särskilda skäl i 3 kap. 4 § andra stycket 2 utlänningslagen - grund för att bevilja asyl. I denna bedömning ligger att de inte kan anses ha ett särskilt starkt skyddsbehov (jfr. prop. 1983/84:144 s. 36).

I en i anslutning till besluten utfärdad presskommuniké anfördes bl.a. följande.

Asyl kommer endast att ges till asylsökande som uppfyller kraven enligt FN:s flyktingkonvention och till de som i övrigt har särskilt starka skyddsbehov. Förändringen innebär att det inte längre blir möjligt att få asyl som krigsvägrare eller s.k. de facto flyktingar om inte särskilt starka skyddsbehov föreligger. Det nu aktuella beslutet har fattats med stöd av bestämmelserna om "särskilda skäl" som anges i utlänningslagen (3 kap. 4 § andra stycket 2). För att dessa särskilda skäl skall kunna tillämpas krävs "att förhållandena är sådana att det bedöms vara nödvändigt för att reglera invandringen". Det skall "vara fråga om så pass många personer att det skulle medföra stora påfrestningar för det svenska samhället och den svenska flyktingmottagningen att ta emot dem i Sverige" (prop. 1988/89:86, s. 156). Förändringen gäller tills vidare. När en omprövning kan ske går för närvarande inte att bedöma. Den särskilda praxis för barnfamiljer som regeringen tillkännagav den 31 maj 1989 berörs emellertid inte. Det innebär att barnfamiljer som har ansökt om uppehållstillstånd och som därefter har vistats i Sverige i mer än ett år och som ännu inte fått något slutligt beslut får stanna om inte vissa skäl talar emot.

3.1.2 Medborgarskapsärenden

Gällande regler om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, nedan kallad medborgarskapslagen.

Enligt 6 § första stycket medborgarskapslagen kan utlänning på ansökan upptas till svensk medborgare (naturaliseras), om vissa i bestämmelsen angivna villkor är uppfyllda. Dessa villkor består i att utlänningen skall ha fyllt 18 år, sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år ha haft hemvist här i riket samt ha fört en hederlig vandel. Fråga om naturalisation prövas av invandrarverket.

Enligt paragrafens andra stycke får naturalisation beviljas även om de i första stycket stadgade villkoren ej är uppfyllda, om det är till gagn för riket eller sökanden förut varit svensk medborgare eller är gift med svensk medborgare eller om det annars med hänsyn till sökandens förhållanden föreligger särskilda skäl för att han skall upptas till svensk medborgare.

Enligt 8 § första stycket medborgarskapslagen gäller att svensk medborgare, som är född utom riket och som aldrig haft hemvist här eller uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige, förlorar sitt svenska medborgarskap när han fyller 22 år. Invandrarverket kan dock på ansökan som görs dessförinnan medge att medborgarskapet bibehålls.

Invandrarverket kan vidare på ansökan befria den som är eller önskar bli utländsk medborgare från hans svenska medborgarskap (9 §).

Invandrarverkets beslut i de nu nämnda fallen överklagas hos regeringen (12 § första stycket). Om särskilda skäl föreligger får invandrarverket överlämna sådana ärenden som ovan angetts till regeringen för avgörande (9 a §).

Invandrarverket handlägger även vissa anmälningsärenden. Det gäller då anmälan avser utomnordisk medborgare och rör barns förvärv av faderns svenska medborgarskap i vissa fall (2 a §), förvärv av svenskt medborgarskap av den som är under 23 år och haft hemvist här viss tid (3 §) samt återvinning av svenskt medborgarskap (4 och 7 a §§). Om anmälan rör nordisk medborgare skall den göras hos länsstyrelse (11 § första stycket).

Medborgare i Danmark, Finland och Norge kan under vissa förutsättningar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan hos länsstyrelse (10 § b).

Talan mot invandrarverkets beslut i anmälningsärende samt mot länsstyrelsens beslut förs hos kammarrätten (12 § andra stycket).

Regeringen kan efter ansökan meddela förklaring att någon är svensk medborgare (11 § andra stycket). I sådana ärenden skall regeringsrättens yttrande inhämtas.

3.2 Ärendefrekvens m.m.¹

Ärendeutvecklingen hos regeringen beträffande utlännings- och medborgarskapsärenden under åren 1984 - maj 1990 framgår av nedanstående uppställning.

¹ Uppgifterna i avsnitt 3.2 - 3.4 har lämnats till kommittén av arbetsmarknadsdepartementet.

Tabell 1

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	jan-maj 1990
Avlägsnandeärenden	1263	2616	1588	1397	1915	1913	1504
Ärenden i fråga om flyktingförklaring och/ eller resedokument	271	469	413	529	825	1211	352
Ansökningar om upphä- vande m.m. av domstols beslut om utvisning på grund av brott	205	160	154	165	160	136	75
Medborgarskapsärenden	248	279	370	364	497	454	180
Summa inkomna ärenden	1987	3524	2525	2455	3397	3714	2111

Tabellen ovan omfattar inte bara överklagade ärenden utan också sådana som prövats av regeringen som första och enda instans, normalt på grund av att ärendena överlämnats av invandrarverket.

Enligt 7 kap. 11 § utlänningslagen (i tidigare utlänningslag fanns en motsvarande bestämmelse) kan sålunda som förut nämnts invandrarverket överlämna ett ärende till regeringens avgörande om särskilda skäl motiverar detta. Sådana överlämnanden sker numera framför allt när det gäller två kategorier av ärenden. Den första gruppen avser ärenden som bedöms vara av betydelse för rikets säkerhet. Regeringen avgjorde under perioden 1 december 1988 - 30 november 1989 ett 40-tal sådana ärenden. Den andra gruppen avser fall där ärenden rörande samma familj samtidigt är anhängiga hos invandrarverket och regeringen. I sådana fall överlämnar verket normalt det eller de ärenden som är anhängiga hos verket till regeringen, så att beslut samtidigt kan meddelas beträffande hela familjen. I slutet på 1970-talet överlämnade invandrarverket vidare ett mycket stort antal ärenden där det gällde att med tillämpning av särskilda skäl inte bevilja asyl åt s.k. de factoflyktingar.

Vad beträffar ärenden där asylskäl eller humanitära skäl åberopats har verket under åren överlämnat ett antal ärenden som bedömts vara betydelsefulla från principiell eller politisk synpunkt. Det har inte varit fråga om många ärenden men har ändå berört ett stort antal personer.

Under den senaste 10-årsperioden har verket sålunda överlämnat ärenden rörande avlägsnande av chilensare bosatta i Rumänien till Rumänien, av medlemmar i Ahmadiyasekten till hemlandet Pakistan, av medborgare i inbördeskrigets Libanon, av etiopier (eritreaner) till Etiopen, av iranska ynglingar riskerande krigstjänstgöring i Iran samt av bulgariska medborgare av turkiskt ursprung till Bulgarien.

Ett par exempel på enskilda ärenden kan nämnas. En estnisk krigsförbrytare vid namn Karl Linnas riskerade utlämning från USA till Sovjetunionen där han hotades av dödsstraff. Han ansökte om uppehållstillstånd i Sverige under åberopande av viss anknytning hit. Jugoslaviske medborgaren kroatien Miro Baresic hade i Sverige dömts för mord på Jugoslaviens ambassadör. I samband med frigivningen från fängelsepåföljden utvisades Baresic till Paraguay genom beslut av regeringen.

Även enligt 9 a § medborgarskapslagen har invandrarverket en möjlighet att överlämna ett ärende till regeringens avgörande om särskilda skäl motiverar detta. Detta sker i praktiken i stort sett endast när det gäller ärenden som bedöms ha betydelse för rikets säkerhet. Under perioden 1 december 1988 - 30 november 1989 kom det in 19 (av totalt 464) ärenden till regeringen som ansågs ha denna karaktär.

Enligt 11 § andra stycket medborgarskapslagen kan man vidare omedelbart hos regeringen ansöka om förklaring att man är svensk medborgare. Ärendena, som avgörs efter regeringsrättens hörande, är mycket få. Under perioden 1 december 1988 - 30 november 1989 kom det in två sådana ärenden till regeringen.

3.3 Prövningens art i överklagade ärenden

Den prövning regeringen gör i de överklagade utlänningsärendena består normalt dels av en sedvanlig formell och juridisk prövning av ärendet, dels av en bedömning av de sakliga skälen för klagandens yrkande att få stanna i Sverige. Här kommer mycket ofta trovärdighetsbedömningar in, särskilt i asylärenden.

I samtliga asylärenden förekommer i enlighet med sakens natur bedömningar av de politiska förhållandena i främmande länder. Underlaget för denna bedömning utgör bl.a. den rapportering våra ambassader gör till utrikesdepartementet samt de rapporter ambassaderna lämnar i olika frågor på begäran av invandrarverket eller arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet. Vidare biträder ambassaderna med kontroll av berättelser i de enskilda ärendena.

För att en föreställning skall ges om ärendenas karaktär redovisas nedan i tabell 2 den utomnordiska invandringen totalt sett under år 1988. Tabellen omfattar samtliga utlännningar som fått uppehållstillstånd i Sverige, oavsett om beslutet meddelats av invandrarverket eller av regeringen.

Tabell 2

		1988
A. Asylskäl eller humanitära skäl		16 125
B. Nära anhöriga (anknytningar)		15 093 (45,3 %)
Därav: 1) Anknytning till flykting	3 692	
2) Andra anknytningar	11 401	
C. Arbetsmarknadsskäl		257 (0,7 %)
D. Gäststuderande		855 (2,5 %)
E. Adoptivbarn		1 003 (3,0 %)
		33 333

I gruppen A fick 23 % uppehållstillstånd som flyktingar, 7,3 % som krigsvägrare, 37 % som s.k. de factoflyktingar, 23,5 % av humanitära skäl och 9,2 % som kvotflyktingar.

Det är främst ärenden rörande grupp A som i praktiken kommer under regeringens prövning. Dessutom har under senare tid något

hundratal ärenden årligen rörande grupp B 2 överklagats dit. I fråga om övriga grupper är det endast ett fåtal fall som i praktiken prövas av regeringen.

Ändringsfrekvensen i till regeringen inkomna överklagade avlägsnandeärenden har under år 1988 varit 32 % och under år 1989 48 %. Den höga ändringsfrekvensen sistnämnda år sammanhänger bl.a. med dels regeringens beslut i december 1988 om att den som sökt asyl före den 1 januari 1988 och vars ärende ännu inte avgjorts skulle få stanna här, om inte särskilda skäl talade däremot, dels regeringens beslut i maj 1989 om en generösare praxis i ärenden rörande barnfamiljer, som vistats en längre tid i Sverige. (Dessförinnan tillämpades den s.k. treterminersregeln, som innebar att barnfamiljer i vilka det fanns skolpliktiga barn som under väntetiden hunnit gå tre terminer i svensk skola skulle få stanna här.)

Utöver de nu redovisade ändringsorsakerna torde ändringar oftast sammanhänga med att det, under den tid som förflyter innan regeringen beslutar i ärendet, hinner komma fram eller inträffa nya omständigheter till stöd för överklagandet.

I de fall regeringen ändrar invandrarverkets beslut på samma material som förelåg vid verkets prövning har det normalt haft någon av följande orsaker:

- verket har på ett eller annat sätt tillämpat de bestämmelser som reglerar de formella förutsättningarna för beslut om avlägsnande felaktigt eller mindre lämpligt
- regeringen gör en annan bedömning av om klaganden är att betrakta som flykting, krigsvägrare, de factoflykting eller av de humanitära skälen
- regeringen gör en annan bedömning av om ett visst avgörande är i enlighet med etablerad praxis i en bestämd fråga
- regeringen gör, efter en sammanvägning av olika faktorer, en annan bedömning av det individuella ärendet utan att för den skull avse att avgörandet skall vara prejudicerande.

Ändringsfrekvensen i överklagade ärenden angående flyktingförklaring och/eller resedokument enligt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning har under åren 1988 och 1989 varit 1,6 %.

Ändringsfrekvensen i medborgarskapsärendena har under åren 1988 och 1989 varit drygt 14 %. Den främsta orsaken till ändringar har varit att ytterligare tid har förflutit så att hemvistvillkoret uppfyllts eller att den karenstid som i praxis anses skola förflyta från ett brotts begående innan vandelsvillkoret kan anses uppfyllt har löpt ut.

3.4 Den praktiska hanteringen i regeringskansliet

Utlännings- och medborgarskapsärenden handläggs i regeringskansliet av arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet. I många ärenden är utrikesdepartementets politiska avdelning samt våra ambassader inblandade på så sätt att utlänningsenheten därifrån får hjälp med bedömningen av situationen i olika länder. Vidare är civildepartementets polisenhet inblandad i alla säkerhetsärenden.

Det är endast i ett fåtal enskilda ärenden där vårt förhållande till främmande makt medför att ett visst ärende avgörs först efter en mera egentlig gemensam beredning med utrikesdepartementets politiska avdelning. Som exempel kan nämnas de ovan nämnda fallen Karl Linnas och Miro Baresic. Andra exempel erbjuder ett ärende rörande flyktingskapsbedömning för en f.d. kenyansk minister, två ärenden rörande av marockanska staten utsända lärare åt marockanska barn samt frågor om avlägsnande av personer där s.k. UD-visering är eller har varit aktuell.

Arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet leds av en chef samt fyra gruppchefer med enhetschefsbefogenheter vad avser handläggningen av de enskilda ärendena. Det löpande ansvaret för ärendenas behöriga gång har gruppcheferna. Enhetschefen deltar inte i den löpande verksamheten. Till varje gruppchef hör ett antal handläggare.

Vidare finns en enhetsstab bestående av två personer som dels svarar för sedvanliga departementala arbetsuppgifter, dels svarar för arbetsuppgifter som mer direkt genereras av den stora mängden ärenden.

Sedan handläggaren har läst in ett antal ärenden sätter han upp de ärenden han avser att ta upp till ett visst regeringssammanträde på en ärendeförteckning. Denna ärendeförteckning skall lämnas in senast tio dagar före nästa regeringssammanträde (dvs. vanligen senast måndagen före torsdagen i veckan därpå). Sedan

föredras ärendet i sin helhet för någon av gruppcheferna. Därefter föredras ärendet i förkortad form och med koncentration på de avgörande frågorna för expeditionschef. Slutligen föredras ärendet för det ansvariga statsrådet i ännu mer koncentrerad form.

I den mån ett ärende berör ett annat departements verksamhetsområde sker gemensam beredning med detta departement. Vanligast är som förut framgått gemensam beredning med civildepartementet (polisenheten) eftersom frågor om rikets säkerhet handläggs där. I politiskt viktiga frågor tas ärendena oftast upp i allmän beredning.

Besluten i ärendena sätts upp av handläggaren och justeras av gruppchef och expeditionschef.

3.5 Personal i regeringskansliet för handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden

Arbetsmarknadsdepartementet har en särskild expeditionschef med ansvar för utlännings- och medborgarskapsärenden och numera även en tillförordnad expeditionschef med samma ansvar.

Den handläggande personalen på utlänningsenheten (inkl. chefer) består av 30 personer enligt följande redovisning.²

Fem chefer:

- en enhetschef som är jurist med mycket lång erfarenhet av utlänningsärenden
- fyra gruppchefer med enhetschefsbefogenheter, varav
 - en hovrättsfiskal med mycket lång erfarenhet av utlännings- och medborgarskapsärenden
 - två notariemeriterade jurister med mycket lång erfarenhet av utlännings- resp. medborgarskapsärenden
 - en med samhällsvetenskaplig examen och mycket lång erfarenhet av utlänningsärenden samt lång erfarenhet av medborgarskapsärenden.

En enhetsstab på två personer:

- en jurist med mycket lång erfarenhet av utlännings- och medborgarskapsärenden (denne har personlig tjänst som

² Redovisningen avser förhållandena i december 1989.

departementsråd och befogenhet som enhetschef i fråga om ärendehandläggningen)
 en med beteendevetenskapliga examina samt mycket lång erfarenhet av utlänningsärenden.

23 handläggare med följande bakgrund:

en assessor i kammarrätt
 fyra fiskaler i hovrätt eller kammarrätt
 fem notariemeriterade jurister
 tre jurister med erfarenhet av förvaltningsärenden
 två jurister med erfarenhet av utlänningsärenden
 tre jurister
 tre med polisiär bakgrund och lång eller mycket lång erfarenhet av utlänningsärenden
 två internt rekryterade assistenter, den ena med mycket lång erfarenhet av samtliga på enheten förekommande ärenden och den andre med lång erfarenhet av medborgarskapsärenden.

Av cheferna och personalen i enhetsstaben har sju och av handläggarna tre tidigare arbetat på invandrarverket.

Utöver handläggare finns på utlänningsenheten tolv assistenter.

Vidareutbildning sker framför allt genom den erfarenhet som handläggarna vinner genom ärendehandläggningen samt genom interna kurser.

Av departementet anordnade resor i utbildningssyfte förekommer sällan. Oftast sker resor i samband med att en viss grupp av ärenden blir ett större politiskt problem. Under ambassadernas semesterperioder bereds ett antal handläggare möjlighet till semestervikariat som handläggare av utlänningsärenden på olika ambassader runt om i världen.

4 STRÄVANDENA ATT AVLASTA REGERINGEN FÖR- VALTNINGSÄRENDEN: BAKGRUND OCH NULÄGE

4.1 Bakgrund

Det har länge varit en strävan att befria regeringen från ärenden av löpande art. Detta önskemål skall ses mot bakgrund av intresset att statsråden och departementen skall få möjlighet att ägna mer tid och krafter åt reformarbete och åt övergripande planering och prioritering.

På 1950- och 1960-talen arbetade ett par särskilda utredningar med dessa frågor. En av dem, departementsutredningen, hade samtidigt till uppgift att göra en organisatorisk översyn av regeringskansliet. Arbetet ledde fram till departementsreformen år 1965 och till att ett stort antal ärendegrupper delegerades från regeringen till myndigheter under regeringen. De flesta delegeringarna under denna period gällde ärenden som regeringen prövade som första instans.

Regeringsformens regler om formerna för regeringens arbete vilar på förutsättningen att detta skall begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver ett ställningstagande från regeringen eller någon i regeringskretsen. I grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 184) ansåg därför den dåvarande justitieministern att det var angeläget med ytterligare delegeringar.

Ett led i det fortsatta delegeringsarbetet var de riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen som riksdagen lade fast år 1984. Riktlinjerna är vägledande också när man skall utforma överklaganderegler i nya ärendegrupper. De innebär - i linje med vad som förutsattes vid regeringsformens tillkomst - att regeringen skall befrias från överklaganden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Riktlinjerna anvisar också metoder som skall användas för att nå detta mål.

4.2 Några olika sätt att befria regeringen från överklaganden

De metoder som enligt 1984 års riktlinjer skall användas i delegeringsarbetet och de synpunkter som i allmänhet bör vara vägledande vid valet av metod framgår av prop. 1983/84:120 och

konstitutionsutskottets betänkande 1983/84:23. Några huvudpunkter förtjänar att återges här tillsammans med exempel på hur riktlinjerna har tillämpats.

Kan beslutanderätten flyttas ner?

I ärenden som regeringen i dag prövar som andra instans och som av hänsyn till rättssäkerheten behöver kunna överklagas också i fortsättningen skall beslutanderätten i första instans om möjligt flyttas ner (t.ex. från central till regional myndighetsnivå) så att man skapar utrymme för en tvåinstansprövning under regeringsnivån. Samtidigt bör man skära av möjligheten att överklaga ärendet vidare till regeringen.

Att det finns ett organisatoriskt samband mellan instanserna under regeringen eller att det råder ett tillsynsförhållande dem emellan är det normala och bör inte hindra att man använder denna metod. Att regeringen skall pröva andra, liknande ärenden som första instans eller efter överklagande är inte heller något skäl att behålla regeringen som prövningsinstans.

Metoden har använts för att delegera bl.a. vissa jaktärenden och vägtrafikskatteärenden. I båda dessa fall flyttades beslutanderätten i första instans från en central förvaltningsmyndighet (statens naturvårdsverk resp. riksskatteverket) till länsstyrelsen. Den centrala myndigheten fick i stället överta regeringens uppgift som andra och sista instans i ärendena.

Finns det förutsättningar att inrätta en besvärsnämnd?

Ett annat sätt att befria regeringen från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ är att inrätta en särskild nämnd och låta den överta regeringens uppgift att pröva en eller flera grupper av överklaganden. När så sker bör man samtidigt skära av rätten att överklaga de beslut som nämnden fattar i överklagade ärenden.

En sådan besvärsnämnd kan vara ändamålsenlig om den eller de ärendegrupper som det gäller är ganska stora. Annars kan det bli så att fördelarna av att regeringen befrias från prövningen inte står i rimlig proportion till kostnaderna för nämnden.

En förutsättning för att det skall vara rationellt att inrätta en besvärsnämnd för flera ärendegrupper måste enligt riktlinjerna vara att de olika grupperna är något så när ensartade, t.ex. så att de hålls samman av en gemensam lagstiftning. Ju mer splittrat ämnesområdet är, desto svårare blir det att inom ramen för en tillräckligt smidig organisation tillgodose kraven på sakkunskap hos nämnden.

Exempel på besvärsnämnder som inrättats för att avlasta regeringen ärenden är totalförsvarets tjänstepliktsnämnd och besvärsnämnden för högskoleutbildning. Totalförsvarets tjänstepliktsnämnd prövar som högsta instans frågor om anstånd med värnpliktstjänstgöring, tillstånd till vapenfri tjänst m.m. Besvärsnämnden för högskoleutbildning är slutinstans i ärenden om antagning till grundläggande högskoleutbildning. Den är för övrigt knuten till regeringskansliet på så sätt att personal i utbildningsdepartementet är föredragande och utför kansligöromål åt den.

Här kan också nämnas försvarets personalnämnd som numera - vid sidan av andra uppgifter - har den funktion som regeringen tidigare hade att överpröva beslut i vissa tjänstetillsättningsärenden. Det gäller beslut som myndigheterna på försvarsdepartementets område meddelar i sådana ärenden. Nämndens beslut i ett överklagat ärende är utan appell.

Är överlämnande av ärenden till regeringens prövning en lämpligare lösning?

På vissa förvaltningsområden där praxis behöver anpassas t.ex. till växlande säkerhetspolitiska krav kan det vara ett lämpligt komplement till regelgivningen att regeringen som politiskt organ styr andra myndigheters praxis. Detta kan i viss utsträckning ske genom att regeringen prövar ärenden efter överklagande. Men den formen av styrning har också nackdelar.

En nackdel är att regeringen blir nödsakad att behandla inte bara ärenden som är viktiga för utvecklingen i praxis utan också mera rutinbetonade ärenden. En annan nackdel med prövning efter överklagande som medel för politisk styrning är att regeringen inte får tillfälle att pröva ärendet, om en enskild i lägre instans får sin ansökan bifallen och det inte finns en motpart eller någon annan som har rätt att överklaga bifallsbeslutet. Även i sådana fall kan ju ärendet vara principiellt viktigt.

För att säkerställa att regeringen kan påverka praxis är det i många fall smidigare och mer effektivt med föreskrifter om att ärenden skall *överlämnas* till regeringens prövning. Om sådana föreskrifter kombineras med förbud att överklaga till regeringen, uppnår man den fördelen att regeringens krafter inriktas på ärenden som är viktiga för utvecklingen i praxis. Effekten i detta avseende blir alltså likartad den som uppnås genom systemet med prövningstillstånd hos högsta domstolen och regeringsrätten. Genom föreskrifter om överlämnande kan man också stärka garantierna för att de ärenden som lämpligen bör föras upp till regeringen inte stannar i lägre instans.

Enligt riktlinjerna för regeringens befattning med överklaganden bör man därför, på de områden där det är önskvärt att regeringen som politiskt organ styr utvecklingen i praxis, låta föreskrifter om överlämnande av vissa ärenden till regeringen ersätta rätten att överklaga till regeringen. En förutsättning bör dock normalt vara att ärenden som stannar under regeringsnivån kan prövas i två instanser.

En föreskrift om överlämnande kan utformas så att myndigheter, som handlägger vissa grupper av ärenden som första eller andra instans, med eget yttrande överlämnar de ärenden till regeringen som har principiell betydelse eller som annars är av särskild vikt. Huruvida föreskriften bör utformas som en skyldighet eller bara som en möjlighet att överlämna ärenden får avgöras med ledning av förhållandena på varje särskilt område. En kombination kan ibland vara ändamålsenlig, t.ex. så att man räknar upp några fall då överlämnande *skall* ske och tillägger att överlämnande *får* ske också i andra fall av särskild vikt. De myndigheter som lyder direkt under regeringen bör i allmänhet utan svårighet kunna avgöra vilka ärenden som är av den särskilda vikt att en regeringsprövning är motiverad.

Miljöskyddsärenden är ett exempel på ärenden där föreskrifter om överlämnande av särskilt viktiga ärenden till regeringen har införts samtidigt som man skurit av rätten att överklaga till regeringen. En föreskrift av detta slag infördes nämligen i 48 b § miljöskyddslagen (1969:387) när koncessionsnämnden för miljöskydd år 1989 övertog regeringens uppgift att som högsta instans överpröva länsstyrelsebeslut enligt den lagen.

4.3 Vilka ärenden bör kunna överklagas domstolsvägen?

Ytterligare ett sätt att befria regeringen från att pröva överklaganden som tas upp i 1984 års riktlinjer är att lägga prövningen på förvaltningsdomstolarna i de fall då det är ändamålsenligt.

I denna fråga hänvisar riktlinjerna till en princip som varit vägledande sedan regeringsrätten kom till år 1909. Principen innebär att ärenden där prövningen huvudsakligen går ut på att tillämpa rättsregler bör kunna överklagas till domstol medan ärenden där lämplighetsavvägning eller någon annan sådan mera skönsmässig bedömning dominerar skall prövas förvaltningsvägen även efter överklagande. Mindre avsteg från denna grundsats skall dock kunna göras i båda riktningarna. Det finns också många gränsfall, framhålls det. Vilka avsteg som bör göras och hur gränsfall bör behandlas är frågor som måste avgöras med hänsyn också till att domstolsprövning är en förhållandevis dyrbar handläggningsform och till att många domstolar redan är så hårt belastade att de har svårt att avgöra sina mål tillräckligt snabbt.

Sedan riksdagen fastställde dessa riktlinjer har den antagit lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Genom lagen infördes den 1 juni 1988 en ny möjlighet till domstolsprövning av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Lagen syftar till att säkerställa att svensk rätt motsvarar våra åtaganden enligt Europakonventionen. Den gäller till utgången av år 1991 och skall följas upp genom översyner av lagstiftningen på de områden som berörs (prop. 1987/88:69 s. 18 och 30). Man skall bl.a. noga undersöka i vad mån det är ändamålsenligt att låta överklagande till förvaltningsdomstol ersätta överklagande till regeringen i ärenden där konventionens krav på tillgång till domstolsprövning gör sig gällande.

Vilka förvaltningsbeslut som bör kunna överklagas domstolsvägen är alltså en fråga som i fortsättningen skall bedömas - förutom med ledning av sådana faktorer som anges i 1984 års riktlinjer - med beaktande av konventionens krav. Med utgångspunkt i den sammanfattning av Europadomstolens praxis som finns i propositionen om rättsprövning (prop. 1987/88:69 s. 238 - 242) är det framför allt följande frågor som man har anledning att ställa sig när man undersöker om dessa krav gör sig gällande på ett visst område:

- Är det fråga om förvärvstillstånd eller något annat liknande tillstånd i ett fall då tillståndet är en förutsättning för ett ingånget avtals giltighet?
- Gäller det expropriation, förköp eller någon liknande åtgärd som avser rätten till egendom?
- Innebär beslutet ett förbud att fortsätta en yrkesverksamhet eller en återkallelse av ett näringstillstånd?
- Gäller beslutet något annat tillstånd, en dispens eller något liknande som har anknytning till äganderätten och som kan vara en förutsättning för att den enskilde skall kunna fortsätta med ett yrke eller en näring?

Vid tillkomsten av lagen om rättsprövning har lagstiftaren ansett att konventionens krav på tillgång till domstolsprövning inte omfattar ärenden enligt utlänningslagen. Dessa ärenden har av bl.a. den anledningen undantagits från rättsprövningen. Detsamma gäller medborgarskapsärenden.

De översyner av instansordningarna i förvaltningsärenden som hittills gjorts för att följa upp lagen har resulterat i att ytterligare ett antal grupper av överklaganden har flyttats från regeringen till förvaltningsdomstolarna. Det gäller bl.a. ärenden där prövningen har sådana inslag av lämplighetsavvägning att lagstiftaren tidigare har ansett att den bör göras av regeringen. Ärenden enligt lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och ärenden enligt skogsvårdslagen (1979:429) är ett par exempel, se SFS 1990:95 och 1990:96 samt prop. 1989/90:57 s. 23 och 25.

4.4 Ärendeutvecklingen

De redogörelser för delegeringsarbetet som regeringen har lämnat riksdagen i de fem senaste årens budgetpropositioner ger en översiktlig bild av vilka ärendegrupper som har delegerats under åren 1985 - 1989. (Den senaste redogörelsen finns i prop. 1989/90:100 bil. 2 s. 48.) Som en följd av bl.a. dessa delegeringar har antalet förvaltningsärenden hos regeringen minskat.

Följande tabell belyser utvecklingen i ett något längre tidsperspektiv. Tabellen gäller regeringsärenden som avgjorts under åren 1964 och 1982 - 1989. Kolumnen "Totalt" avser samtliga regeringsärenden, dvs. också propositioner, författningar etc. Med "förstain-

stansärenden" menas förvaltningsärenden som regleringsbrev, anslags- och bidragsärenden, tjänsteärenden samt dispens- och övriga partsärenden. Med "överklaganden" menas förvaltningsärenden som regeringen prövar efter överklagande. Siffrorna redovisas avrundade till hundratal.

År	Totalt	Förstainstans- ärenden	Överklaganden
1964	35 200	ca 30 000	2 100
1982	25 100	14 400	7 800
1983	22 200	13 300	6 200
1984	20 700	12 700	5 600
1985	22 000	13 400	6 100
1986	21 700	12 000	6 800
1987	20 700	12 100	5 700
1988	20 300	11 600	5 400
1989	19 300	10 600	6 200

Trots att många ärenden delegerats har som framgår av tabellen minskningen under senare år gått långsamt. Detta sammanhänger bl.a. med att utlänningsärendena samtidigt har ökat kraftigt i antal.

År 1989 avgjorde regeringen sålunda ca 1 000 fler utlänningsärenden än under år 1988. Dessa ärenden är den klart största ärendegruppen hos regeringen.

Det sammanlagda antalet utlännings- och medborgarskapsärenden var år 1989 drygt 3 700 och antalet inkomna ärenden har ökat under år 1990. Minst vart femte regeringsärende är nu ett utlännings- eller medborgarskapsärende.

I den redogörelse för delegeringsarbetet som finns i budgetpropositionen 1990 (prop. 1989/90:100 bil. 2 s. 53) konstaterar civilministern att antalet regeringsärenden av löpande karaktär har minskat sakta men säkert. I propositionen heter det vidare:

Samtidigt har kraven ökat allt snabbare när det gäller statsrådets och departementens insatser för planering och ledning av reformarbetet, omprövning av verksamheter och styrmedel

och mycket annat som är avgörande för samhällsutvecklingen. Mot denna bakgrund är det angeläget att ansträngningarna att begränsa antalet regeringsärenden intensifieras. Det bör vara möjligt att minska antalet ytterligare.

5 UTLÄNDSK RÄTT

5.1 Danmark

Beslut i asylärenden fattas i första instans av utlänningsdirektoratet. Huvudregeln är att direktoratets beslut kan överklagas till flyktingnämnden, som är ett självständigt domstolsliknande organ. Ordförande och vice ordförande i flyktingnämnden skall vara domare. I övrigt ingår i nämnden representanter för justitieministeriet, socialministeriet, utrikesministeriet och advokatrådet samt för Dansk flyktinghjälp. Denna organisation är ett samlingsorgan för olika danska organisationer som arbetar med flyktingfrågor. En av flyktinghjälpens platser disponeras av FN:s flyktingkommissarie.

Flyktingnämnden har totalt 36 ledamöter, varav en ordförande, 5 vice ordförande och 30 övriga ledamöter. Ingen av ledamöterna är heltidsanställd i nämnden.

Nämnden är beslutför med ordförande eller vice ordförande samt sex ledamöter. Sammanträden äger i regel rum tre dagar i veckan. Normalt avgörs omkring fem ärenden efter muntliga förhör under en sammanträdesdag. Den asylsökande har alltid rätt till muntlig handläggning.

Enklare ärenden får avgöras i en mindre sammansättning bestående av ordförande eller vice ordförande samt en representant för Dansk flyktinghjälp och en representant för departementen (den s.k. lilla nämnden). Denna sammansättning får användas bl.a. i de fall klagan kan anses vara uppenbart grundlös eller förhållandena i övrigt talar för att sammansättningen skall användas. Handläggningen i den lilla nämnden kan vara skriftlig om ledamöterna är ense om detta.

Flertalet ärenden avgörs dock efter muntlig handläggning av nämnden i den större sammansättningen.

Nämnden har inom sig utsett ett s.k. koordinationsudvalg, bestående av sju ledamöter, i syfte att samordna nämndens arbete och praxis.

Flyktingnämndens sekretariat består av fem jurister samt kontorspersonal. Samtliga är anställda i justitieministeriet som också tillhandahåller nämnden lokaler och kontorsutrustning. Handläggarna är i departementskarriären och tjänstgör i allmänhet i nämnden under en tvåårsperiod innan de går vidare till andra uppgifter. Chefen för sekretariatet är departementsråd (kontorschef).

Flyktingnämndens ordförande har till kommittén uppgett att ordningen med justitieministeriets personal som handläggare i nämnden aldrig har kritiserats i Danmark och att något alternativt system inte ens har varit föremål för diskussion. Enligt ordföranden är nämnden för liten för att fungera som en administrativ självständig myndighet och det skulle vara mycket svårt att rekrytera kvalificerad personal till en sådan myndighet. Ordföranden skulle i så fall också betungas alltför mycket av administrativa uppgifter.

Undantag från rätten att överklaga utlänningsdirektoratets beslut görs i lagen för fall där asylansökan kan anses vara uppenbart grundlös. I dessa fall kan utlänningsdirektoratet, efter det att ärendet har förelagts Dansk flyktinghjälp, bestämma att beslutet inte får överklagas till flyktingnämnden. Det åligger utlänningsdirektoratet att underrätta flyktingnämnden om beslut där undantagsregeln har tillämpats och flyktingnämnden kan då bestämma att vissa grupper av ärenden skall tas upp av nämnden.

Det finns i princip ingen möjlighet för regeringen att påverka vare sig nämndens praxis eller dess beslut i enskilda fall. Som nyss angetts är emellertid berörda ministerier företrädna i nämnden genom ledamöter. Dessa är dock aldrig i majoritet.

Flyktingnämndens beslut kan inte överklagas. En utlänning som har fått avslag på asylansökan och som uppehåller sig i landet har emellertid möjlighet att hos justitieministeriet ansöka om uppehållstillstånd av humanitära skäl. Sådan ansökan till justitieministeriet görs av praktiskt taget alla som har fått avslag på sin asylansökan. I ministeriet bereds dessa ärenden av ca åtta handläggare. Avslagsbeslut kan i enklare fall meddelas på handläggarenivå.

År 1988 uppgick antalet inkomna ärenden hos flyktingnämnden till 701.

5.2 Norge

I Norge tillämpades tidigare den ordningen att alla ansökningar om politisk asyl prövades av justis- og politidepartementet som första instans med klagorätt till Konungen i statsrådet (regeringen).

Den 1 oktober 1988 övertog utlänningsdirektoratet prövningen av asylärenden i första instans. Departementet blev från samma tidpunkt klagoinstans.

För behandlingen av ärendena i departementet gäller normalt att ärendena förbereds av en handläggare som även lämnar förslag till beslut. Ärendena föreläggs därefter en byråchef, som har fullmakt att fatta beslut. Om det föreligger oenighet eller tveksamhet i ett ärende går det vidare till avdelningsdirektör eller eventuellt till expeditionschef för avgörande. Ärendena föreläggs statsrådet endast efter anmodan eller när det annars anses påkallat.

5.3 Nederländerna

Justitieministeriet beslutar i asylärenden i första instans efter samråd med utrikesministeriet.

Ett avslagsbeslut kan på begäran omprövas av justitieministern efter hörande av en särskild rådgivande kommission för utlänningsärenden. Kommissionens råd följs som regel av justitieministern.

Om justitieministern fastställer avslagsbeslutet kan beslutet överklagas till Raad van State (motsvarar ungefär regeringsrätten).

UNHCR deltar i den rådgivande kommissionens arbete vid omprövning av avslagsbeslut. UNHCR får dessutom höras inför Raad van State vid överprövning av beslut.

Myndigheterna kan besluta att den asylsökande inte får stanna i landet medan asylansökan behandlas. Ett sådant beslut kan prövas i vanlig domstol genom ett snabbehandlingsförfarande (kortgeding). Sådana ärenden handläggs av en domstol i Haag. Domstolens avgörande kan överklagas till högsta domstolen, som dock endast prövar om lägre instans handlagt ärendet formellt korrekt. Överklaganden till högsta domstolen är mycket sällsynta.

Omkring hälften av avslagsbesluten prövas av domstol i s.k. kortgeding. Endast i omkring 7 procent av fallen ändras besluten. Ärendemängden har blivit så stor att handläggningstiden i domstolen nu är 6 - 9 månader. Det övervägs därför om inte även andra domstolar i landet skall få pröva sådana ärenden.

En asylprocess kan pågå i 2 - 4 år.

5.4 Belgien

Asylansökningar prövas av justitieministeriet. Ett avslagsbeslut skall på sökandens begäran omprövas av ministeriet. Om beslutet står fast kan ärendet prövas av domstol. Det är också möjligt att begära prövning hos Conseil d'Etat, som är ett rådgivande organ i lagfrågor och högsta förvaltningsdomstol (närmaste motsvarigheter i Sverige är lagrådet och regeringsrätten).

Asylärenden som av justitieministeriet bedöms fordra ytterligare behandling hänskjuts till Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (flyktingskommissionen). Kommissionen består av tre av regeringen utsedda kommissionärer, sju högre tjänstemän samt ett antal handläggare. En av kommissionärerna måste delta i varje beslut.

Flyktingkommissionens beslut kan överklagas hos Commission Permanente de Recours des Réfugiés, som är en nämnd av domstolskaraktär. Nämnden har fem ledamöter. Ordföranden skall vara ordinarie domare. Av de övriga ledamöterna skall två komma från regeringskansliet (justitie- resp. utrikesministerierna), en vara advokat och en representera UNHCR. Den sistnämnda ledamoten har - på begäran av UNHCR - numera endast rådgivande funktion. Tidigare deltog UNHCR även i själva beslutet men denna ordning bedömdes från UNHCR:s sida som principiellt tvivelaktig.

Den asylsökande har rätt till muntlig förhandling inför nämnden. Avslås besvären har sökanden en sista möjlighet att få beslutet annulerat av Conseil d'Etat, om det finns anledning till misstanke om t.ex. lagöverträdelse och maktmissbruk.

En utlänning som har fått avslag på sin asylansökan kan begära att justitieministeriet prövar om han skall beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning, humanitära skäl eller annan anledning.

5.5 Schweiz

Asylansökningar prövas i första instans av das Amt des Delegierten für das Flüchtlingswesen. Besvär över besluten kan anföras hos besvärsheten inom justitie- och polisdepartementet.

Vid sidan av det ordinarie rättsmedlet besvär finns möjlighet att ansöka om revision samt om omprövning. En revisionsansökan kan bli aktuell om sådana omständigheter som förelåg redan innan besvären prövades kan bevisas i efterhand. Ansökningarna prövas av besvärsheten inom justitie- och polisdepartementet. Ansökan om omprövning kan göras när det framkommit nya skäl efter det att avgörandet i andra och sista instans avkunnats. Omprövning görs av das Amt des Delegierten für das Flüchtlingswesen.

En utlänning som har fått avslag på sin asylansökan kan ansöka om uppehållstillstånd på andra grunder.

Vid handläggningen av asylärenden hos das Amt des Delegierten für das Flüchtlingswesen inhämtas yttrande från UNHCR.

5.6 Förbundsrepubliken Tyskland

Asylansökningar handläggs av das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Beslut fattas av en tjänsteman vid ämbetet. Avslagsbeslut kan överklagas hos förvaltningsdomstol.

Avslår förvaltningsdomstolen besvären som uppenbart ogrundade föreligger inga ytterligare rättsmedel. I andra fall kan talan föras vid förvaltningsöverdomstol, om detta medgetts i förvaltningsdomstolens avgörande.

Avslås besvären av förvaltningsöverdomstolen kan avgörandet överklagas till högsta förvaltningsdomstolen, om detta medgetts i avgörandet.

I de fall förvaltningsdomstol eller förvaltningsöverdomstol föreskrivit att dess avgörande inte får överklagas, kan denna del av besluten överklagas till närmast högre instans.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar de överklagade avgörandena enbart med avseende på rättsliga fel och gör ingen egen prövning av sakförhållandena. Domstolen kan emellertid återförvisa ett

ärende till närmast lägre instans om det anses erforderligt att göra en ytterligare prövning av sakförhållandena.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande kan inte överklagas. Utlänningen har dock möjlighet att vända sig till förbundsrepublikens författningsdomstol med påstående att avgörandet bryter mot grundlagen.

När ett beslut om avslag på asylansökan fattats, skall vederbörande utlänningsmyndighet ta ställning till om verkställighet av beslutet skall ske. I detta sammanhang skall utlänningsmyndigheten pröva om uppehållstillstånd skall beviljas på andra grunder, t.ex. av humanitära skäl. Utlänningsmyndighetens avgörande kan överprövas rättsligt.

Asylsökande skall beredas möjlighet att vända sig till UNHCR. Vid förhör med asylsökande i första instans kan representanter för UNHCR delta.

År 1989 var 851 asylärenden anhängiga vid högsta förvaltningsdomstolen.

5.7 Storbritannien

Alla asylansökningar behandlas av en särskild flyktingenhet vid Immigration and Nationality Department som sorterar under inrikesdepartementet. Flyktingenhetens personal utgörs av stats-tjänstemän vid inrikesdepartementet. Negativa beslut får fattas av någon av sex högre tjänstemän vid enheten. I tveksamma fall kan en sådan tjänsteman lämna över ett ärende till den ansvarige ministern.

Rätten att överklaga ett negativt beslut är i vissa hänseenden begränsad. En utlänning som avvisas vid gränsen kan överklaga beslutet först efter det att han lämnat landet. Denna begränsning gäller dock inte när utlänningen har giltigt inrese- eller arbetstillstånd. En utlänning som befinner sig i landet efter det att hans tillstånd löpt ut har inte rätt att överklaga ett beslut varigenom han vägras uppehållstillstånd. Han kan däremot överklaga ett efterföljande avlägsnandebeslut. Ett beslut om utvisning på den grund att det främjar det allmännas bästa kan överklagas, utom i de fall beslutet har fattats av inrikesministern själv i den nationella säkerhetens intresse eller av andra skäl av mera politisk natur.

Överklagande sker till immigration appellate authorities. Ärendena prövas av en domare som har specialiserat sig på asylfall. Om appellate authorities anser ansökan vara välgrundad beviljas asyl. En asylsökande vars besvär avvisas av en domare har rätt att överklaga till Immigration Appeal Tribunal.

Det finns även möjlighet att hänvända sig till domstol för en juridisk granskning av ett beslut.

UNHCR får inträda i enskilda ärenden. Det är dock sällsynt att det sker. Däremot träffar tjänstemän vid flyktingenheten regelbundet företrädare för UNHCR för att diskutera förfarandet i asylfrågor.

6 INTERNATIONELLA KONVENTIONER OCH REKOMMENDATIONER

6.1 1951 års flyktingkonvention

I Genève antogs år 1951 en FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen). Sverige har ratificerat konventionen (prop. 1954:134, UU 1954:3, rskr 1954:364). Till konventionen fogades år 1967 ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. Även protokollet har ratificerats av Sverige. Genom konventionen och protokollet definieras vem som är att anse som flykting samt vilka rättigheter och förmåner flykting åtnjuter i ansluten stat.

Enligt konventionen i förening med protokollet förstås med flykting (konventionsflykting) "den som i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, -vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit".

Flyktings skydd mot förföljelse kommer i konventionen till uttryck genom regler om hinder mot avlägsnande från asyllandet. Flykting som lovligen uppehåller sig i landet har rätt till flyktingförklaring och resedokument.

Flyktingkonventionen innehåller emellertid inte några regler om hur prövningen av flyktingskapet skall ske, utan denna fråga har överlämnats åt konventionsstaternas interna reglering. Vissa rekommendationer i ämnet har emellertid lämnats av FN:s flyktingkommissariats exekutivkommitté.

6.2 Rekommendationer av FN:s flyktingkommissariats exekutivkommitté

FN:s flyktingkommissariats (UNHCR) exekutivkommitté har sedan år 1975 antagit en rad rekommendationer ("conclusions") rörande flyktingars internationella skydd enligt Genève-konventionen.

Den tidigaste av de mera centrala rekommendationerna är nr 8 från år 1977 - avgörande av flyktingstatus. I denna rekommenderas såsom grundläggande krav för asylproceduren bl.a. att den asylsökande skall kunna få sin framställning behandlad av en särskild myndighet och skall ges rimlig tid att begära omprövning av ett avslagsbeslut hos samma eller en annan myndighet, antingen administrativ eller judiciell. Den asylsökande skall få stanna i landet i avvaktan på beslut av den centrala utlänningsmyndigheten, såvida inte samma myndighet har fastställt att ansökan är uppenbart oriktig. Sökanden skall även få stanna kvar till dess besvärprövningen skett.

Vid asylprövningskommitténs ordförandes och sekreterares besök hos UNHCR i Genève uttalades från UNHCR:s sida att man vid konsultationer med stater anslutna till Genève-konventionen brukar förorda att sådan omprövning som avses i rekommendation nr 8 sker efter överklagande till en annan myndighet än den som har fattat det ursprungliga beslutet. Man gör emellertid från UNHCR:s sida inte gällande att en ordning enligt vilken omprövningsuppgiften faller på samma myndighet skulle stå i strid med rekommendationen eller dess syften.

I rekommendation nr 30 från år 1983 behandlas problemet med uppenbart ogrundade eller oriktiga ansökningar (manifestly unfounded or abusive applications). Som "clearly abusive" eller "manifestly unfounded" definieras ansökningar som är uppenbart bedrägliga eller saknar anknytning till asylrätt.

Bedömningen av om en ansökan är uppenbart ogrundad eller oriktig skall göras av den myndighet som normalt har att ta ställning till asylansökningar. En utlänning som har fått avslag på sin asylansökan skall ha rätt att få sin ansökan omprövad innan beslutet verkställs. Förfarandet vid denna omprövning kan vara förenklat i förhållande till vad som gäller för normala fall.

Det bör tillfogas att exekutivkommitténs rekommendationer inte har bindande karaktär och anses ha en folkrättsligt sett förhållandevis låg status. Enligt en i den folkrättsliga debatten framförd

åsiikt bör de stater som är anslutna till Genève-konventionen sträva efter att höja rekommendationernas status.

6.3 Konventioner om mänskliga rättigheter

6.3.1 Allmänt

Sverige har tillträtt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (i det följande benämnd Europakonventionen) och den av FN:s generalförsamling den 16 december 1966 antagna internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (i det följande kallad FN-konventionen). Europakonventionen ratificerades för Sveriges del den 1 januari 1952 (SÖ 1952:35) och trädde i kraft den 3 september 1953. FN-konventionen trädde i kraft den 12 mars 1976, men också denna konvention hade dessförinnan ratificerats av Sverige (SÖ 1971:42).

Sverige har vidare tillträtt åtta tilläggsprotokoll till den europeiska konventionen.

6.3.2 Europakonventionen

Konventionen garanterar en rad fri- och rättigheter. Även om den inte innehåller några bestämmelser som direkt tar sikte på utlänningars rätt att resa in i och stanna kvar i ett land kan flera av artiklarna tänkas bli tillämpliga också inom utlänningsrättens område.

Enligt *art. 5 punkt 4* gäller sålunda bl.a. att envar som berövats sin frihet genom arrestering eller eljest skall äga rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas samt att hans frigivning beslutas om åtgärden inte är laglig. Bestämmelserna rörande förvar i 1989 års utlänningslag är så utformade att utlänning har rätt att få ett förvarsbeslut överprövat av förvaltningsdomstol. Konventionens regler i detta hänseende tillgodoses sålunda för närvarande fullt ut. Kommittén kan självfallet inte föreslå någon ändrad ordning som skulle strida mot de berörda reglerna.

I *art. 6:1* i konventionen föreskrivs att envar skall vara berättigad till rättegång inför domstol när det gäller prövningen av hans

civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse för brott. Enligt europakommissionens praxis betraktas ett beslut om huruvida en utlänning skall få vistas i en stat som ett uttryck för diskretionär maktutövning som inte angår utlänningens "civila rättigheter och skyldigheter". Bestämmelsen om rätt till domstolsprövning är följaktligen inte tillämplig. (Det förtjänar dock anmärkas att den europeiska domstolen inte synes ha uttryckligen sanktionerat kommissionens praxis när det gäller den rättsliga synen på ett utvisningsbeslut.)

Enligt art. 13 i konventionen skall den vars i konventionen angivna fri- och rättigheter har kränkts tillförsäkras effektiv möjlighet att föra talan härom inför inhemsk myndighet (inte nödvändigtvis någon domstol). Detta skall i enlighet med vad den europeiska domstolen har uttalat uppfattas så att den som *påstår* att hans rättigheter kränkts måste ha ett effektivt nationellt rättsmedel. Varje påstående är dock inte tillräckligt för att ett sådant krav skall ställas; det skall vara fråga om "an arguable claim" (ett rimligt påstående, ett påstående som förtjänar att diskuteras). Innebörden av den berörda artikeln för utlänningslagstiftningens del har närmare utvecklats i betänkandet (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen (s. 135 ff). Som där har framhållits tyder Europakommissionens praxis på att "an arguable claim" aldrig kan föreligga, såvida påståenden om kränkningar av andra artiklar än just art. 13 bedöms som uppenbart ogrundade.

Ett av Europakommissionen nyligen avgjort mål (Nadarajah Vilvarajah m.fl. ./ Storbritannien, nr 13163/87 m.fl.) är av intresse när det gäller bedömningen av hur den svenska utlänningslagstiftningen förhåller sig till denna artikel. Målet gällde fem medborgare i Sri Lanka av tamilskt ursprung som hade ansökt om asyl i Storbritannien. Deras ansökningar behandlades i augusti-september 1987. Det aktuella läget i Sri Lanka karakteriserades vid denna tid av att enligt en överenskommelse mellan Sri Lanka och Indien de tidigare verksamma säkerhetsstyrkorna med singalesisk dominans hade dragits tillbaka och ersatts av indiska trupper, vilka gått in i de tamilska områdena med syfte att skydda de tamilska samhällena. Flera tusen tamiler hade då under medverkan av FN:s flyktingkommissariat frivilligt återvänt till hemlandet. Tillfälliga strider mellan tamilska extremister som inte godkände överenskommelsen och de indiska trupperna förekom emellertid och rapporter hade lämnats om bl.a. godtyckliga frihetsberövanden och tortyr.

I sina beslut över de fem tamilernas asylansökningar avslog den brittiske inrikesministern deras ansökningar. Detta beslut kunde visserligen överklagas till en immigrationsdomare som hade befogenhet att ändra beslutet efter en prövning i sak. Enligt den brittiska lagstiftningen förutsatte emellertid ett sådant överklagande att de asylsökande hade lämnat landet (jfr ovan avsnitt 5.7).

De fem tamilerna försökte i stället att få avslagsbeslutet upphävt på juridiska grunder genom att vända sig till allmän domstol, vilket slutligen ledde fram till en process inför House of Lords. Domstolarna, som endast hade att göra en juridisk granskning i saken, upphävde emellertid inte avslagsbeslutet. De asylsökande tamilerna förpassades därför i början av år 1988 till Sri Lanka, varifrån de klagade på avslagsbeslutet till en immigrationsdomare. Denne upphävde besluten och tillät dem att återvända till Storbritannien, vilket också synes ha skett.

I kommissionen uppkom först frågan om förpassningen till Sri Lanka stred mot art. 3 i konventionen, där det föreskrivs att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Med knappast möjliga majoritet (sju ledamöter mot sju; ärendet avgjort genom presidentens utslagsröst) fann kommissionen att så inte hade varit fallet.

Därefter prövade kommissionen om Storbritannien hade brutit mot art. 13 genom att de fem tamilerna inte hade haft effektiv möjlighet att inför inhemsk myndighet föra talan om att deras rättigheter enligt art. 3 hade kränkts.

I denna del fann kommissionen att klagandenas påstående om kränkning enligt art. 3 utgjorde "an arguable claim". Rätten för dem att föra talan mot beslutet hos en immigrationsdomare godkändes inte som en effektiv möjlighet, eftersom denna rätt kunde utnyttjas först sedan de lämnat landet. Inte heller godkändes den juridiska prövning som de brittiska domstolarna hade verkställt, eftersom denna prövning ansågs alltför begränsad. Kommissionen kom alltså (med 13 röster mot 1) fram till att Storbritannien hade brutit mot art. 13.

Målet har hänskjutits till den europeiska domstolen, vars avgörande torde vara att vänta under år 1991 eller 1992.

Avgörandet är för svensk del av intresse när det gäller ärenden om avvísning eller utvisning som invandrarverket enligt nuvarande

ordning med eget yttrande hänskjuter till regeringen, om den berörde utlänningen skulle ha påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Om regeringen i ett sådant fall beslutar om avvísning eller utvisning och bedömningen framstår som diskutabel, är det tänkbart att europarådsorganen skulle finna att art. 13 åsidosatts. Regeringens avgörande kan nämligen inte överklagas, och det är mycket tveksamt om rätten för den berörde att hos regeringsrätten söka resning i regeringens beslut skulle godtas som en effektiv möjlighet att föra talan. En tänkbar försvarslinje från svensk sida skulle visserligen vara att invandrarverket i de fall som det här gäller alltid skall avge ett yttrande till regeringen och att utlänningen har möjlighet att under ärendets behandling i regeringskansliet polemisera mot verkets ståndpunkt. Även denna försvarslinje får emellertid bedömas som tivelaktig.

Det anförda leder fram till att - under förutsättning att den europeiska domstolen godtar kommissionens resonemang - ärenden av här aktuellt slag inte bör överlämnas till regeringen. Kommittén återkommer till denna fråga.

Sjunde tilläggsprotokollet

Enligt art. 1 i det sjunde tilläggsprotokollet - som nyligen trätt i kraft - får en utlänning som lagligen är bosatt på en konventionsstats område inte utvisas utan ett i laga ordning fattat beslut härom. Han skall vidare tillåtas (a) framlägga skäl som talar mot utvisningen, (b) få sin sak omprövad och (c) för dessa ändamål företrädas genom ombud inför vederbörande myndighet. Rätten till omprövning gäller emellertid inte när utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiverad av hänsyn till nationella säkerhetsintressen.

Av den förklarande redogörelsen (Explanatory report) till protokollet framgår att rätten att få sin sak omprövad (b) inte nödvändigtvis kräver ett förfarande i två instanser utan kan innebära att den behöriga myndigheten omprövar saken i ljuset av skäl mot utvisningen som lagts fram av personen i fråga. Det överläts åt inhemsk lag att avgöra på vilket sätt omprövningen skall ske.

Det synes något oklart om rätten till omprövning skall förstås så att det måste finnas ett formligt beslut om utvisning innan detta prövningsförfarande kan ta sin början eller om det endast krävs att frågan om utvisning på en viss grund har tagits upp av

myndigheterna. I den engelska konventionstexten talas om utlänningens rätt att "have his case reviewed" vilket på samma sätt som den svenska översättningen för tanken till att det första formella beslutet om utvisning måste kunna bli föremål för omprövning. I den franska texten, vilken äger lika vitsord, talas emellertid endast om utlänningens rätt att "faire examiner son cas", vilket knappast kan tilläggas denna innebörd, och i den officiella tyska översättningen sägs på motsvarande sätt att det skall vara utlänningen "gestattet seinen Fall prüfen zu lassen". Förarbetena ger ingen ledning i frågan.

I en artikel om tilläggsprotokollet har den schweiziske ledamoten av europakommissionen Stefan Trechsel hävdad att artikeln skall läsas på det sättet att utlänningen har rätt att få det första formella beslutet om hans utvisning omprövat (Festschrift für Felix Ermacora s. 200). Kommittén utgår för sin del från att denna uppfattning är den riktiga.

Regeln i 7 kap. 11 § utlänningslagen om överlämnande av ärenden innebär, såsom tidigare framhållits, att regeringen i vissa ärenden kan komma att fatta beslut om avvisning eller utvisning som första och enda instans.

Denna ordning synes emellertid inte kunna komma i konflikt med art. 1 i det sjunde tilläggsprotokollet, eftersom artikeln bara gäller i fråga om utlännningar som lagligen uppehåller sig på en konventionsstats område och således inte kan vara tillämplig på beslut om avvisning. Utvisning genom beslut av regeringen i ett överlämnat ärende kan ske bara om utlänningen uppehåller sig här sedan hans uppehållstillstånd löpt ut eller återkallats (4 kap. 3 § utlänningslagen). Den möjlighet som i 4 kap. 11 § utlänningslagen har tillagts regeringen att besluta om utvisning när det behövs med hänsyn till rikets säkerhet måste anses vara täckt av den förut berörda undantagsbestämmelsen i protokollet.

6.3.3 FN-konventionen

Bestämmelserna i art. 1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen motsvaras i FN-konventionen av art. 13, enligt vilken en utlänning som lagligen befinner sig på en konventionsstats område får avlägsnas därifrån endast efter ett i laga ordning fattat beslut. Beslutet skall, utom när den nationella säkerheten kräver annat, fattas efter ett förfarande som gör det möjligt för utlänningen att få sin sak omprövad av vederbörande myndighet. En skillnad i

förhållande till sjunde tilläggsprotokollet är att FN-konventionens art. 13 gäller utlänningar som lagligen befinner sig på en konventionsstats område medan den europeiska bestämmelsen kräver laglig bosättning. Vidare gör FN-konventionen undantag bara med hänvisning till nationella säkerhetsintressen. Inte heller förarbetena till FN-konventionen synes ge något klart besked om hur begreppet "omprövning" skall förstås. Av skäl som nyss berörts synes den svenska utlänningslagstiftningen inte kunna komma i konflikt med FN-konventionens artikel.

7 KOMMITTÉNS ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER

Det uppdrag som har lämnats kommittén går ut på att se över instansordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden. Enligt direktiven skall en utgångspunkt därvid vara att regeringen om möjligt befrias från flertalet sådana ärenden.

Tanken att avlasta regeringen dess nuvarande arbete med framför allt besvärprövningen av utlänningsärenden utgör inte något nytt uppslag. Två kommittéer - 1975 års utlänningslagkommitté och 1980 års invandrapolitiska kommitté - har tidigare övervägt denna fråga. Båda kommittéerna kom efter ingående överväganden fram till att regeringen även i fortsättningen borde vara slutinstans i de aktuella ärendena. Såväl principiella som praktiska och ekonomiska skäl åberopades till stöd för denna ståndpunkt.

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

Asylprövningskommittén har emellertid den uppfattningen att det är 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 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 och övergripande planering och prioritering, något som är av stor betydelse när det gäller utlännings- och invandrapolitiken.

Till stöd för tanken att befria regeringen från åtminstone flertalet av de ärenden som det här gäller kan emellertid åberopas även andra skäl än önskemålet att avlasta regeringen. Principiella skäl

kan tala för att i synnerhet sådana utlänningsärenden som innefattar en prövning av den på Genève-konventionen grundade rätten för en flykting att erhålla asyl prövas av ett från regeringen oberoende organ. I den allmänna debatten har vidare framhållits att det skulle vara en fördel för arbetsmarknadsdepartementet och regeringen att inte behöva så att säga uppträda både i en positiv och i en negativ skepnad på invandrarområdet. Synpunkter av detta slag återspeglas visserligen inte i kommitténs direktiv, men kommittén har ändå beaktat dem i sitt arbete.

En annan grundläggande förutsättning för kommittén som framhålls i direktiven är att utlänningsärendena - i varje fall sådana som gäller avlägsnande ur landet - även i fortsättningen skall kunna prövas i två instanser.

Detta är enligt kommitténs mening en naturlig och riktig utgångspunkt, inte minst med hänsyn till de rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande. Krav på en tvåinstansprövning kan visserligen inte härledas ur någon av de internationella konventioner som Sverige har tillträtt. Beslut om avlägsnande har emellertid så ingripande betydelse för de berörda att det skulle vara oförenligt med svenska förvaltningstraditioner att skära av möjligheten att få till stånd en överprövning. Kommittén anser att motsvarande synpunkter i princip gör sig gällande även i fråga om ärenden angående svenskt medborgarskap.

Beträffande vissa andra av de ärendegrupper som är aktuella för kommittén förtjänar det däremot i och för sig att diskuteras om det är nödvändigt att behålla möjligheten till en prövning i två instanser. Kommittén återkommer senare till denna fråga. Redan här kan dock konstateras att sådana överväganden får en ganska begränsad praktisk betydelse, när i enlighet med det förut anförda en tvåinstansprövning måste stå öppen i ärenden angående avlägsnande. De ärendena är nämligen med hänsyn både till antalet och till den tid som genomsnittligt åtgår för prövningen helt dominerande. Diskussionen i det följande kommer därför i stor utsträckning att koncentreras till dessa ärenden.

När i tidigare sammanhang instansordningen i utlänningsärenden har övervägts, har förekommit att man sökt finna olika vägar för prövningen av å ena sidan ärenden som kan anses röra renodlade rättstillämpningsfrågor och å andra sidan sådana i vilka fråga snarast är om en lämplighetsbedömning (se avsnitt 2.1.5 och 2.1.6).

Det ligger i sakens natur att gränsdragningen mellan den ena och den andra typen av ärenden i så fall blir vanskelig. Vill man anlägga sådana kriterier, skulle det emellertid kunna ligga nära till hands att till rättstillämpningens område hänföra sådana ärenden där en utlänning har sökt asyl och kanske också fall då utlänningen önskar stanna i landet med hänvisning till föreliggande familjeanknytning. När frågan gäller huruvida allmänna humanitära skäl föranleder att en utlänning skall få stanna i landet skulle däremot - åtminstone när som nu lagstiftningen inte specificerar vilka skäl som kan vara giltiga - ärendet få anses angå ett lämplighetsspörsmål.

En sådan indelning av ärendena skulle i sin tur kunna leda fram till ett synsätt enligt vilket rättstillämpningsfrågorna hänskjuts till prövning under domstolsliknande former medan lämplighetsfrågorna kunde avgöras i administrativ ordning. I främmande länder förekommer också att ärendena delas upp efter sådana grunder. Så t.ex. gäller i Danmark den ordningen att asylfrågor överprövas av en särskild nämnd, medan det är regeringen som är slutinstans vid prövningen av om allmänna humanitära skäl föreligger. En utlänning som slutligt vägrats asyl kan alltså enligt dansk rätt vända sig till regeringen med en begäran att ändå få stanna i landet.

En lösning efter sådana linjer kan synas logisk men skulle enligt kommitténs mening likväl vara förenad med avgörande olägenheter utifrån de förutsättningar som gäller hos oss. Vi har i förhållande till vårt lands storlek ovanligt många ärenden - långt fler än något annat industrialiserat land - och i praktiken är dessa ofta blandade så till vida att både asylskäl och allmänna humanitära skäl aktualiseras. Redan detta förhållande skulle komplicera en uppdelning av nu skisserat slag.

Framför allt gäller emellertid att tidsutdräkten för ärendenas handläggning med en ordning av detta slag måste öka högst väsentligt. Om asylfrågan först skulle prövas slutligt i en överinstans och, i den händelse asylskäl inte bedöms vara för handen, frågan om allmänna humanitära skäl av tillräcklig styrka föreligger därefter skulle prövas av regeringen, skulle vidare den önskvärda avlastningen av regeringens arbetsbörda knappast komma till stånd. Erfarenheterna visar nämligen att de utläningar som önskar få en fristad i Sverige av förklarliga skäl som regel utnyttjar alla till buds stående medel att få sin sak prövad.

För kommittén är det av skäl som har anförts nu en utgångspunkt att överprövningen av ett beslut om avlägsnande i princip bör ske i samma ordning oberoende av vilka skäl som utlännningen åberopar för att få stanna i landet. Överinstansens beslut i en sådan fråga bör alltså vara definitivt, för så vitt inte några nya avgörande omständigheter blir aktuella på verkställighetsstadiet.

Genom de prejudicerande beslut i enskilda ärenden som regeringen meddelade i december 1989 (se avsnitt 3.1.1) har en väsentlig åtstramning skett av möjligheten att få asyl i Sverige. Det är omöjligt att nu bedöma hur länge denna åtstramning kan komma att bli bestående, och även konsekvenserna i fråga om ärendeutvecklingen är av flera skäl svårbedömbara. Klart är emellertid att det system för prövningen som kommittén har till uppgift att föreslå måste vara ägnat att fungera både under nuvarande förhållanden och i den händelse en återgång sker till den tidigare gällande ordningen. Detsamma gäller för det fall att den nyligen tillkallade utredningen om förutsättningarna för och inriktningen av en sammanhållen flykt- och immigrationspolitik skulle lägga fram förslag som leder till ändringar i utlänningslagstiftningen av mera principiellt slag.

Det bör i detta sammanhang också konstateras att kommittén inte har till uppgift att ingå i prövning av frågor som rör de sakliga förutsättningarna för utlännningar att få uppehållstillstånd i Sverige. Ett nytt system för överprövning bör inte utformas så att det påverkar praxis vare sig i den ena eller andra riktningen. Kommittén anser sig också ha att utgå från de materiella bestämmelsernas nuvarande utformning i den av riksdagen nyligen antagna utlänningslagen och har således inte närmare övervägt om frågan om instansordningen möjligen skulle komma i ett annat läge, om t.ex. lagens rekvisit gjordes mera detaljerade och specificerade än som nu är förhållandet.

Kommittén anser det vara viktigt att framhålla att en övergång till en ny ordning för överprövningen under inga förhållanden får medföra att kvaliteten på prövningen försämras. Denna utgångspunkt tillägger kommittén en grundläggande betydelse.

En annan grundläggande utgångspunkt för kommittén, som redan har något berörts, förtjänar till sist att understrykas ytterligare, nämligen vikten av att inte väntetiderna i utlänningsärendena ökar. En ökad tidsutdräkt innan det slutliga beslutet fattas är för dessa ärendens del ägnad att leda till mänskliga tragedier för enskilda och till stora kostnader och svårigheter för det allmänna. Detta

har framhållits i så många sammanhang att det inte finns skäl för kommittén att närmare utveckla denna aspekt.

Ett önskemål är givetvis därför att väntetiderna om möjligt kan nedbringas. Under alla omständigheter är det emellertid för kommittén ett oftergivligt krav att ett nytt system inte ens under en övergångstid får leda till en anhopning av balanser.

8 NÅGRA TÄNKBARA MODELLER FÖR EN NY ORDNING

Sammanfattning: Kommittén diskuterar i detta avsnitt vissa lösningar som innebär att regeringen befrias från besvärspövningen utan att man tillskapar någon ny myndighet för uppgiften. De lösningar som diskuteras är en återgång till tidigare system med en rådgivande utlänningsnämnd, ett överförande av ärendena till domstol, ett tvåinstansförfarande inom invandrarverkets förvaltningsområde och en begränsad beslutanderätt för arbetsmarknadsdepartementet. Inget av dessa alternativ bedöms emellertid godtagbart.

8.1 Inledning

Både 1975 års utlänningslagkommitté och invandrapolitiska kommittén utgick från att, om regeringen skulle avlastas utlänningsärendena, ett särskilt besvärsorgan skulle tillskapas med uppgift att i flertalet fall verkställa den överprövning som nu ankommer på regeringen. Det är därför naturligt att tanken på ett sådant besvärsorgan har stått i blickpunkten vid kommitténs överväganden.

Emellertid utgör ett särskilt besvärsorgan - av skäl som skall beröras närmare i det följande - ingalunda något problemfritt alternativ. Kommittén har därför undersökt en rad andra tänkbara modeller för att åstadkomma en tvåinstansprövning och redovisar nedan sina överväganden i denna del.

8.2 Återgång till tidigare system

Fram till år 1976 gällde en ordning som innebar att utlänningsnämnden i vissa fall skulle höras innan invandrarverket fattade sitt beslut (se avsnitt 2.1.2). Utlänningsnämnden bestod av tre ledamöter, varav en domare. 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 utlänningsnämnden begärde det.

Genom en återgång till det nu redovisade systemet skulle man nå målet att avlasta regeringen och arbetsmarknadsdepartementet flertalet ärenden. En förutsättning för detta är dock att det i stor utsträckning blir obligatoriskt för invandrarverket att höra nämnden. Någon ny föredragandeorganisation behöver inte tillskapas, vilket naturligtvis innebär fördelar bl.a. från kostnadssynpunkter.

Starka skäl talar emellertid emot att återinföra ett system med en på detta sätt begränsad besvärsmätt. I prop. 1975/76:18 åberopades som motiv för att ändra ordningen att begränsningarna i besvärsmätten inte längre motsvarade de krav som borde ställas och saknade motsvarighet inom övriga rättsområden.

Som uttalats i avsnitt 7 är det i enlighet med direktiven en utgångspunkt för kommitténs arbete att i varje fall huvudparten av utlänningsärendena skall kunna prövas i två instanser. Om den ordning som gällde före år 1976 återinförs kommer de ärenden där utlänningsnämnden är ense med invandrarverket inte att prövas i mer än en instans. Detta kan antas komma att bli fallet i flertalet ärenden. Ett sådant antagande kan göras mot bakgrund av att det under i vart fall senare delen av utlänningsnämndens verksamhetstid nästan undantagslöst rådde enighet mellan utlänningsnämnden och invandrarverket (se SOU 1977:28 s. 97). Detta lär också ha fått till följd att nämndens medverkan inte alltid uppfattades som så meningsfull.

En olägenhet är vidare att handläggningen i invandrarverket riskerar att fördröjas, om i enlighet med vad som nyss förutsatts nämnden skall höras i praktiskt taget alla ärenden.

Enligt kommitténs uppfattning har det tidigare systemet sådana nackdelar att det inte bör införas på nytt.

8.3 Ärendena överförs till domstol

En lösning som i direktiven anges som tänkbar för vissa ärenden skulle vara att överföra besvärsmningen till domstol. Enligt kommitténs uppfattning synes då endast kammarrätt kunna komma i fråga, under förutsättning att ärendena skall handläggas inom

den nuvarande domstolsorganisationen. Om vanliga principer skall gälla kommer, beroende på invandrarverkets lokalisering, ärendena i så fall att gå till kammarrätten i Jönköping. Kommittén har haft samråd i frågan med denna kammarrätt.

Fördelarna med domstolsprövning av ärendena är uppenbara. Regeringen kan avlastas huvuddelen av sitt nuvarande arbete med besvärprövningen och denna prövning kommer att ske under förhållanden som traditionellt ansetts erbjuda de bästa rättssäkerhetsgarantierna. Detta gäller inte minst fall då fråga är om trovärdighetsbedömningar. I många sådana fall skulle säkerligen muntlig förhandling inför domstol kunna vara av värde.

När det gäller de här aktuella ärendena finns krav på domstolsprövning visserligen inte uttalat i någon internationell konvention som Sverige har tillträtt. En möjlighet till domstolsprövning finns emellertid i flera främmande länder, och det skulle sannolikt vara ägnat att i ett internationellt perspektiv stärka förtroendet för den svenska proceduren, om en sådan möjlighet infördes även hos oss. Det bör dock anmärkas att företrädare för UNHCR har framhållit för kommittén att erfarenheterna av domstolsprövning i främmande länder är starkt varierande och att UNHCR inte anser sig oreserverat kunna rekommendera en sådan ordning.

Mot att överföra besvärprövningen av utlänningsärendena till domstol talar i första hand de strävanden att renodla domstolarnas arbetsuppgifter som på senare tid gjort sig gällande. Dessa strävanden har tagit sig uttryck bl.a. i promemorian (Ds 1989:2) Domstolarna i framtiden - en idéskiss, som utarbetats inom justitiedepartementet. Vidare har i direktiven till kommittén för översyn av domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation, som tillsattes under hösten 1989, uttalats att en av kommitténs huvuduppgifter blir att se till att domstolarna i princip tilldelas enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning, dvs. uppgifter som är hänförliga till "rättskipning i egentlig mening" (Dir. 1989:56 s. 7).

Såvitt avser ärenden om avlägsnande - den i enlighet med vad som förut konstaterats helt dominerande ärendegruppen - har prövningen ofta starka inslag av rättstillämpning. I synnerhet gäller detta bedömningen av om asylskäl är för handen. Men det kan finnas olika uppfattningar om i vilken utsträckning prövningen kan hänföras till "rättskipning i egentlig mening"; uttrycket är vagt och ger knappast någon ledning. Att vissa utlänningsärenden till

sin art i och för sig är sådana att de skulle lämpa sig för domstolsprövning är dock obestridligt.

Särskilt inom ramen för den generösa praxis som tillämpades före december 1989 aktualiseras emellertid i en mycket stor grupp av fallen en prövning av om allmänna humanitära skäl talar för att en utlänning bör få stanna i landet trots att asylskäl saknas. Det blir här fråga om en till sin art diskretionär prövning som ter sig i viss mån främmande för en domstol (jfr SOU 1977:28 s. 107 - 109). Utan varje jämförelse i övrigt skulle det kunna hävdas att prövningen till sin art påminner om den bedömning som sker när det gäller frågor om nåd i brottmål.

Som inledningsvis anförts (avsnitt 7) har kommittén inte ansett sig ha anledning att närmare överväga frågan om saken skulle komma i ett annat läge för det fall att utlänningslagens rekvisit görs mera detaljerade och specificerade än som nu är förhållandet när det gäller förutsättningarna för att en utlänning som inte är berättigad till asyl skall få stanna i landet. Kommittén vill dock i detta hänseende anmärka att det ingalunda är säkert att en sådan ordning skulle bidra till en generös praxis på området. Snarare finns det skäl att anta motsatsen. Blir bedömningen till sina detaljer bunden av i lag uppställda förutsättningar, skulle i praktiken med all sannolikhet utrymmet minska för allmänna humanitära överväganden med utgångspunkt i sådana omständigheter i särskilda fall som ofta föreligger. Möjligen skulle liknande konsekvenser inträda för själva asylprövningen vid den mera formaliserade bedömning som kan förutses om ärendena överförs till domstol.

Vidare gäller att betydande organisatoriska svårigheter kan förutses, om ärendena skulle ankomma på domstol. Ärendemängden motsvarar ungefärligen det totala antal mål som för närvarande avgörs av kammarrätten i Jönköping, och enligt aktuella prognoser kan den antas växa ytterligare. Med tanke på arbetsformerna i en kollegial domstol skulle uppskattningsvis tre nya avdelningar vid kammarrätten krävas, om samtliga besvär i utlänningsärenden skulle överföras dit. Detta skulle innebära en snedvridning av kammarrättens struktur på ett sätt som ter sig oacceptabelt. Om ärendena i stället fördelas mellan flera kammarrätter äventyras enhetligheten. Det krävs då en gemensam slutinstans.

Även på föredragandesidan skulle problem uppstå. Minst lika många föredragande som nu åtgår i arbetsmarknadsdepartementet skulle krävas, sannolikt fler. Om föredragandena skall vara tingsmeritera-

de jurister som undergår domarutbildning - och någon annan ordning skulle säkerligen inte accepteras av kammarrätterna - uppstår mycket stora rekryteringssvårigheter. Den organisation som nu diskuteras medför vidare under alla förhållanden kraftigt ökade kostnader.

Domstolsprövningen kan medföra även andra problem än de rent organisatoriska. En domstol kan inte ha samma överblick som invandrarverket vad gäller exempelvis den internationella utvecklingen. För handläggningen vid en domstol finns dessutom av tradition ett mera uttalat krav än i förvaltningsärenden på att förhållanden av betydelse för prövningen skall föras in som processmaterial i själva målet. I praktiken skulle därför en ordning med domstolsprövning förutsätta ett system enligt vilket företrädare för invandrarverket får en åklagarliknande funktion inför domstolen med uppgift att presentera relevant material. Detta innebär risk för ökade handläggningstider.

Som framgått tidigare har i direktiven förutsatts att regeringen skall kunna utöva en styrning av praxis, i första hand genom att ärenden som är viktiga för utvecklingen överlämnas till regeringens prövning. Denna utgångspunkt är sakligt inte självklar; i vissa främmande länder förekommer den ordningen att det är en domstol eller en förvaltningsmyndighet och inte regeringen som har sista ordet och därmed prejudikatbildningsuppgiften, när det gäller frågor om utlännningar skall få stanna i landet. Utifrån de förutsättningar som gäller hos oss talar emellertid starka skäl för direktivens ståndpunkt, och kommittén har i vart fall inte funnit anledning att ifrågasätta denna.

Detta utgör ytterligare ett skäl som talar mot tanken på domstolsprövning. Det förekommer i vissa, låt vara sällsynta fall att det åligger domstolar att överlämna särskilt viktiga frågor inom sitt behörighetsområde till regeringen för prövning, se t.ex. 13 kap. 42 § vattenlagen (1983:291). Det får emellertid anses klart att en ordning enligt vilken det ankommer på regeringen att utöva en mera allmän styrning av praxis skulle vara oförenlig med en domstolsprövning i vedertagen mening. Det skulle sålunda te sig främmande om kammarrätten skulle överlämna viktigare ärenden av prejudicerande natur till regeringen. I all synnerhet gäller detta om - med hänsyn till den nyss antydda risken för olika praxis kammarrätterna emellan - regeringsrätten skulle vara slutinstans på domstolssidan.

De skäl av principiell och praktiskt natur som enligt det anförda talar mot tanken på att föra över ärendena till domstolsprövning ter sig så starka att kommittén anser det för närvarande vara omöjligt att föreslå en sådan lösning.

8.4 Ej besvärsrätt när invandrarverket centralt gjort omprövning

I flertalet asylärenden som provas av invandrarverket fattas numera besluten på regional nivå i enlighet med vad som förutsatts i riksdagsbeslutet om omorganisation av invandrarverket (prop. 1988/89:105, SfU 17, rskr. 225). I överensstämmelse med vad som också förutsatts i detta riksdagsbeslut sker däremot i förekommande fall omprövning av invandrarverket på central nivå.

En tänkbar ordning kunde vara 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.

Regeringen skulle emellertid i en sådan ordning få pröva ganska många överklagade ärenden, eftersom det i stor utsträckning förekommer att ärendena omedelbart tas upp av invandrarverket centralt. Den skisserade ordningen skulle vidare te sig irrationell så till vida att fördelningen av ärenden mellan verket centralt och de regionala enheterna som regel inte sammanhänger med ärendets svårhetsgrad e.d. utan endast med vilken stat den berörde utläningen kommer från.

Denna olägenhet skulle man kanske i varje fall under en övergångstid kunna bortse från. Av större betydelse är att den omprövning som sker enligt nuvarande ordning inte kan sägas innebära att ärendena därigenom blir prövade i två självständiga instanser. I det förut nämnda riksdagsbeslutet om invandrarverkets omorganisation förutsätts sålunda att invandrarverket centralt utövar en stark styrning över de regionala enheternas beslutsfattande. Så t.ex. anges i propositionen med förslag till omorganisation att en decentralisering av handläggningen till de s.k. utredningsslussarna medför att stora krav ställs på huvudenheten i Norrköping att se till att det blir en enhetlig praxis vid alla utredningsslussar (prop. 1988/89:105 s. 7). Något underlag för att ge avkall på det kravet finns inte för närvarande.

I direktiven till kommittén har uttryckligen förutsatts att överprövningen såväl som prövningen i första instans måste innefatta en självständig bedömning. Av det anförda följer att denna förutsättning inte skulle bli tillgodosedd i det nu diskuterade alternativet. Med hänsyn till ärendenas vikt för de berörda parterna får ett sådant alternativ också anses avvika alltför påtagligt från svenska förvaltningstraditioner för att det skulle kunna vara acceptabelt.

8.5 Prövning i första instans av självständiga regionala myndigheter med besvärsmått till invandrarverket

Om man med tillgodosende av kravet på tvåinstansprövning vill låta invandrarverket vara slutinstans i utlänningsärendena, synes det nödvändigt att prövningen av samtliga dessa ärenden sker av de regionala enheterna i första instans och att dessa enheter omvandlas till särskilda myndigheter. Överklagande av en regional myndighets beslut skulle då kunna ske till invandrarverket.

Kommittén vill inte utesluta att tanken på en sådan ordning kan vara värd att uppmärksamma i ett längre perspektiv. Vid en vidareutveckling av detta alternativ skulle också kunna studeras möjligheten att åtminstone i viss utsträckning låta enheternas beslutsfattande ankomma på regionala asylnämnder, en tanke som ibland har förts fram både i riksdagen och i den allmänna debatten (se avsnitt 2.1.9).

Att nu göra om de regionala enheterna till självständiga myndigheter och tilldela dem beslutsfunktioner i samtliga utlänningsärenden innebär emellertid en mycket ingripande och till sina konsekvenser ganska vanskelig nyordning. En lösning efter dessa linjer förutsätter också avsevärda förändringar när det gäller invandrarverkets organisation för prövningen efter överklagande. Denna prövning skulle i ett sådant alternativ knappast kunna ske i de former som för närvarande gäller för omprövning inom verket och som innebär att denna i allmänhet verkställs av tjänstemän på ungefärligen samma nivå som de ursprungliga beslutsfattarna. Man skulle i stället få tänka sig en prövning under medverkan av verksledningen eller möjligen en särskild besvärsmånd.

Detta alternativ förutsätter alltså radikala förändringar i den organisation för invandrarverket som helt nyligen har börjat tillämpas. Kommittén har samrått med invandrarverket och statskontoret, vilka båda bestämt har avstyrkt en lösning efter

dess linjer. Kommittén instämmer i den uppfattningen. De organisationsförändringar för invandrarverkets del som detta alternativ förutsätter skulle i själva verket bli mera genomgripande än 1989 års omorganisation. Att aktualisera en sådan organisationsöversyn i nuvarande läge anser kommittén inte vara lämpligt.

8.6 Viss beslutanderätt för arbetsmarknadsdepartementet

Kommittén har diskuterat ett alternativ som skulle gå ut på 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. Prövningstillstånd skulle kunna meddelas, om det finns skäl till ändring av invandrarverkets beslut eller prejudikatskäl. Beslut om prövningstillstånd skulle meddelas antingen av arbetsmarknadsdepartementet som sådant eller av en särskild inom departementet verksam nämnd.

I ett sådant alternativ skulle beredning och föredragning kunna ske av samma personal som nu handlägger ärendena inom departementet. Skriftväxlingen borde lämpligen vara avslutad innan frågan om prövningstillstånd avgjordes med följd att ärendet, om tillstånd meddelades, omgående kunde föredras för det ansvariga statsrådet.

I ett alternativ där frågan om prövningstillstånd skulle avgöras av departementet får det förutsättas att beslut på departementets vägnar som regel fattas av expeditionschefen, i rutinbetonade ärenden eventuellt av enhetschefen och i frågor av större vikt kanske av invandrarministern själv, som givetvis alltid skulle kunna ta över beslutanderätten i ett ärende. Ett sådant beslut skulle bara gälla frågan om ärendet skall prövas av regeringen; om detta inte bedöms nödvändigt skulle invandrarverkets beslut stå fast. Departementet skulle alltså inte kunna ändra verkets beslut (men möjligen av praktiska skäl återförföra ärendet till verket för ny prövning i vissa fall). - Systemet påminner något om det som tillämpas i Norge, dock med bl.a. den grundläggande skillnaden att justitiedepartementet där avgör besvärärendena i sak.

En ordning med viss beslutanderätt för ett departement i frågor som angår enskilda parter skulle dock te sig alltför främmande för den förvaltningsstruktur som gäller hos oss. Det har i motiven till regeringsformen också förutsatts att det endast "i ett fåtal speciella fall" bör vara möjligt att förlägga en formell beslutanderätt hos ett enskilt statsråd (prop. 1973:90 s. 184 f; jfr KU

1976/77:44 s. 15). Denna princip får anses innebära att även en ordning som innebär att ett departement tilläggs beslutsbefogenheter i ärenden av nu aktuellt slag bör undvikas. Detta är också den principståndpunkt i frågan som riksdagen ställt sig bakom i 1984 års riktlinjer om regeringens befattningsmed överklaganden, se prop. 1983/84:120 s. 26.

Något mindre betänkligheter skulle det väcka, om frågor angående prövningstillstånd i stället ankom på en inom regeringskansliet verksam besvärnsnämnd. En viss oklarhet beträffande ansvaret för ärendena skulle dock uppstå. Om ett särskilt överprövningsorgan skall inrättas, ter det sig mera ändamålsenligt att låta det få full beslutanderätt i de ärenden som skall ankomma på detsamma. Det är också en lösning efter de linjerna som i enlighet med vad som konstaterats under avsnitt 8.1 utgör huvudalternativet för kommittén. Kommittén övergår i nästa avsnitt till att diskutera en sådan lösning.

9 KOMMITTENS FÖRSLAG: EN BESVÄRSNÄMND

Sammanfattning: Kommittén föreslår att en särskild nämnd inrättas för överprövningsuppgifter i utlännings- och medborgarskapsärenden, till en början inom ramen för en treårig försöksverksamhet. Under försöksperioden bör nämnden ha administrativt samband med arbetsmarknadsdepartementet.

9.1 Argument för och emot tanken på en nämnd

Den genomgång av olika tänkbara modeller som har gjorts i föregående avsnitt får anses ge vid handen att det är svårt att finna något invändningsfritt alternativ till att inrätta ett särskilt besvärsorgan, om man vill avlasta regeringen arbetet med prövningen av enskilda utlänningsärenden.

Kommittén kommer i avsnitt 10 att närmare belysa frågan vilka typer av ärenden som i ett sådant alternativ bör föras över från regeringen. Redan här bör emellertid konstateras att det, om direktiven skall tillgodoses, förutsätts att besvärsorganet i så fall övertar åtminstone huvuddelen av de överprövningsuppgifter på utlänningslagstiftningens område som nu faller på regeringen. Detta är alltså kommitténs utgångspunkt för det fortsatta resonemanget.

Vid sina överväganden av motsvarande fråga diskuterade 1976 års utlänningslagkommitté särskilt om ett sådant besvärsorgan som nu avses borde konstrueras som en domstol eller som en nämnd. Utlänningslagkommittén fann på anförda skäl (SOU 1977:28 s. 107 - 109) att besvärsorganet inte borde betecknas som domstol. De synpunkter som asylprövningskommittén ovan redovisat i avsnitt 8.3 leder kommittén till samma slutsats. Det är framför allt det förhållandevis betydande utrymmet för lämplighetsbedömningar och den förutsatta styrningen av praxis från regeringens sida som medför att det inte skulle framstå som adekvat, om besvärsorganet karakteriserades som domstol.

Ett nytt besvärsgorgan bör alltså vara en förvaltningsmyndighet. Liksom 1976 års kommitté anser asylprövningskommittén att ett sådant organ lämpligen bör utformas som en nämnd.

Kommittén kommer i ett följande avsnitt att gå närmare in på frågan hur en ny besvärsnämnd på detta område bör organiseras. Redan här bör emellertid konstateras att kommittén tänker sig en ordning enligt vilken en nämnd i frågor som inte är av mera rutinbetonad karaktär skall fatta beslut i en sammansättning bestående av en juridiskt utbildad ordförande och två lekmän. Inte minst för att en stabil praxis skall kunna upprätthållas är det nämligen angeläget att nämnden inte blir alltför stor, och en sammansättning som i enlighet härmed består av tre ledamöter får anses motsvara minimiantalet för att man över huvud taget skall kunna tala om en nämnd (jfr Ds A 1982:4 s. 19).

Beredningen och föredragningen av ärendena bör i detta alternativ som nu ankomma på tjänstemän. Dessa bör ha ungefärligen samma kvalifikationer som de handläggare vilka för närvarande svarar för motsvarande uppgift inom arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet.

En nämnd med denna struktur överensstämmer ungefärligen med de skisser till lösning som tidigare redovisats i betänkandena (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden och (Ds A 1982:4) Om besvärsnämnd för utlänningsärenden. Med den ärendetillströmning som nu är aktuell och som kan väntas under överskådlig framtid blir det dock fråga om en betydligt större myndighet än de tidigare kommittéerna tänkte sig. Redan med hänsyn till att behovet av föredragande- och kanslipersonal naturligtvis inte blir mindre i en förvaltningsmyndighet än i regeringskansliet står det klart att det blir fråga om en myndighet med åtminstone ett fyrtiotal tjänster.

I de tidigare sammanhang då frågan har diskuterats har anförts både principiella och praktiska skäl mot tanken på en nämnd. Vid remissbehandlingen av 1977 års betänkande framfördes starka invändningar både av invandrarverket och av statskontoret, som menade 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, KU 23, rskr 250). Besvärsnämnder av sådant slag har också inrättats i andra sammanhang, bl.a. inom försvars- och utbildningsdepartementens verksamhetsområden (exempelvis besvärsnämnden för högskoleutbildning och totalförsvarets tjänstepliktsnämnd).

En invändning av mera praktisk natur mot tanken på en besvärsnämnd är att en sådan nämnd knappast kommer att kunna arbeta lika snabbt som regeringen enligt nuvarande ordning. Arbetsformerna skiljer sig i flera hänseenden högst väsentligt. Den beredning som förekommer inom regeringskansliet är organiserad för att ge underlag för en sovring av de frågor som särskilt måste övervägas av det ansvariga statsrådet. För statsrådet finns också visst utrymme att - mot bakgrund av den inriktning av utlänningspolitiken som från tid till annan är aktuell - ge närmare instruktioner om vilka slags spørsmål som bör uppmärksammas särskilt vid föredragningen.

I en nämnd med uppgifter som rör myndighetsutövning mot enskilda måste, även om ordföranden är huvudansvarig, samtliga ledamöter i princip sätta sig in i varje ärende i dess helhet och ledamöterna få tillfälle till diskussion om utgången. Detta är självfallet ägnat att främja ett riktigt avgörande, men för att genomströmningstakten skall kunna behållas fordras en organisation med åtskilliga ledamöter som kan alternera. Den kostnadsökning som hänförs sig till själva beslutsfattandet blir dock förhållandevis marginell, och den kan som senare skall beröras närmare i viss utsträckning kompenseras genom minskning av resursbehovet på andra områden. Till behovet av administrativa stödfunktioner återkommer kommittén strax.

Större problem kan uppkomma när det gäller föredragandekåren, vilken är av avgörande betydelse för att en nämnd skall kunna fungera på avsett sätt. Regeringskansliet brukar inte ha svårigheter att rekrytera personal, något som säkerligen till en del hänger samman med karriärmöjligheterna och den särskilda lockelse som det innebär för många att få arbeta nära regeringen. En nämnd kan få betydligt större problem i detta avseende, inte minst med tanke på att den med nödvändighet måste få vissa svårigheter när det gäller att sörja för personalutveckling och omväxling i arbetsuppgifterna.

Till detta kommer att ärendetillströmningen från tid till annan kan vara mycket ojämn. Det finns en viss risk att nämnden blir sårbar för sjukdomsfall och olika former av ledigheter, särskilt om den skall vara fristående administrativt sett.

Vid det samråd som kommittén enligt sina direktiv har haft med invandrarverket, har verkets ledning med hänvisning bl.a. till de problem som nu i all korthet har skisserats anmält en viss tvekan i frågan om det är tillrådligt att inrätta en nämnd för överprövningsuppgifterna och om inte hellre nuvarande ordning bör behållas. Enligt kommitténs uppfattning är problemen dock inte större än att de bör kunna bemästras. Kommittén anser inte att de i sig utgör några avgörande argument mot tanken på att inrätta en besvärsnämnd.

Klart är emellertid att problemen skulle minska i betydelse om nämnden i administrativt hänseende kunde repliera på en större myndighet, något som även skulle vara ägnat att minska kostnaderna för nämnden. Kommittén diskuterar den frågan i nästa avsnitt.

Vad som för kommittén främst ger anledning till viss tvekan inför tanken på att flytta över besvärsprövningen till en nämnd är alltså inte i första hand de praktiska och administrativa spörsmål som uppkommer. Frågor av det slaget måste alltid kunna lösas på det ena eller andra sättet, även om en del svårigheter i initialskedet kan uppkomma.

Kommittén fäster större vikt vid sådana mera principiella aspekter som de båda tidigare kommittéer som behandlat frågan uppehållit sig vid. 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 - som kommittén återkommer till - kan skapa en ordning som säkerställer att från allmän synpunkt mera betydelsefulla ärenden alltjämt förbehålls regeringen, finns det av angivna skäl otvivelaktigt 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.

Intresset av att regeringen avlastas löpande ärenden är emellertid som förut angetts framträdande, och kommitténs betänkligheter är inte större än att den ställer sig bakom tanken att en ordning

med en nämnd som slutinstans bör provas. Kommittén föreslår alltså att en sådan nämnd inrättas.

9.2 Bör nämnden vara administrativt fristående?

Allmänt sett är det naturligtvis som regel en fördel om en förvaltningsmyndighet själv så långt möjligt får svara för sin egen administration. Om nämnden inrättas som ny förvaltningsmyndighet med egen administration uppkommer emellertid otvivelaktigt behov av en rad administrativa stödfunktioner. Sålunda måste nämnden under angiven förutsättning förses med lednings-, ekonomi-, personal- och kanslifunktioner liksom personal för en del andra ändamål såsom exempelvis vaktmästeri. Den resursbesparing för motsvarande stödfunktioner inom arbetsmarknadsdepartementet som kan emotas torde bli endast helt marginell, eftersom dessa resurser eller åtminstone huvuddelen av dem behövs även i ett minskat departement. För en nämnd tillkommer kostnader för datorstöd liksom kostnader för lokaler, en kostnadspost som för sin bedömning naturligtvis blir avhängig av var nämnden blir stationerad.

Det uppkommer alltså otvivelaktigt merkostnader, om nämnden skall bli administrativt fristående. Till detta kommer den ökade kostnad för själva verksamheten som kommittén har nämnt förut.

Kommittén anser sig inte kunna anvisa någon väg för att fullt ut finansiera dessa utgiftsökningar vare sig inom utredningsområdet eller något näraliggande område. Det skulle då strida mot de kommittédirektiv angående utredningsförslagets inriktning (Dir. 1984:5) som kommittén har att följa att lägga fram ett förslag om en administrativt fristående nämnd.

Kommittén har därför övervägt frågan om nämnden kan få en sådan organisation att den replierar 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.

Även från andra synpunkter skulle en sådan lösning innebära fördelar. De problem som kommittén förut har pekat på när det gäller ojämnheter i ärendehanteringen och därmed även i fråga om personalbehoven får lättare sin lösning, om nämnden kan repliera på en större myndighet, vilken genom omdisponeringar av olika slag kan ha möjlighet att ställa personal till förfogande för

tillfälliga behov. Det är vidare erfarenhetsmässigt ofta svårt för en liten myndighet att göra sig gällande när ett mera permanent behov av förstärkta resurser uppkommer.

Kommittén bedömer denna fråga som mycket viktig. Som inledningsvis har angetts ser kommittén det nämligen som ett oeftergivligt krav att en ny organisation inte tillåts att öka väntetiderna i de aktuella ärendena.

Med hjälp av en vårdmyndighet kan uppenbarligen också de förut antydda problemen i fråga om rekrytering av personal samt personalutveckling lättare bemästras. Detsamma gäller en del näraliggande frågor som t.ex. behovet av en kontinuerlig fortbildning. Denna fråga är väsentlig inte minst mot bakgrund av att det självfallet är angeläget säkerställa att föredragandekåren hos ett överprövningsorgan som nämnden blir minst lika kvalificerad som motsvarande kader av handläggare hos statens invandrarverk.

Det förtjänar understrykas att vad som här diskuteras endast är ett administrativt samband med en annan myndighet. I sin myndighetsutövande och lagtillämpande verksamhet skall nämnden självfallet under alla förhållanden vara helt oberoende.

Ett sådant administrativt samband kan ges olika former. Det kan begränsas till att innefatta stöd i fråga om renodlade administrativa, ekonomiska och kamerala funktioner men kan också innefatta hjälp med frågor rörande exempelvis personalutveckling och tillfällig förstärkning. I den mest utvidgade formen ankommer det på vårdorganet att tillhandahålla den mindre myndigheten personal och lokaler, se t.ex. förordningen (1988:682) med instruktion för kriminalvårdsnämnden. Uppenbarligen skulle en konstruktion av det slag som nämnts sist vara den i förevarande fall närmast till hands liggande lösningen men även de andra alternativen är tänkbara.

Kommittén har ingående övervägt olika utvägar att skapa ett sådant administrativt samband mellan nämnden och en annan myndighet. De vårdmyndigheter som kommittén därvid i främsta rummet har diskuterat är en domstol (med domstolsverket som central förvaltningsmyndighet), statens invandrarverk och arbetsmarknadsdepartementet (alternativt regeringskansliet som sådant).

Vid ett första betraktande kan tanken att låta nämnden i administrativt hänseende repliera på en *domstol* synas tilltalande. I

det föregående har kommittén ansett sig ej kunna tillstyrka att själva överprövningsuppgiften anförtros åt domstol. De argument som därvid har åberopats kan emellertid inte utan vidare anföras mot att en domstol tilldelas rollen som värdmyndighet. Ett exempel på en lösning av detta slag som valts inom ett annat område erbjuder statens ansvarsnämnd, för vilken Svea hovrätt är värdmyndighet. Som värdmyndighet för den nu aktuella nämnden skulle väl i första hand någon av kammarrätterna komma i fråga, men även andra lösningar, såsom en hovrätt eller någon av de största tingsrätterna, är tänkbara.

Till förmån för en sådan utväg talar att verksamheten vid nämnden otvivelaktigt kommer att få en i viss mån domstolsliknande karaktär. Den kommer sålunda att bestå i att avgöra ärenden av betydelse för enskilda personer med ett inte obetydligt inslag av rättstillämpning. En anknytning till domstol skulle säkerligen te sig naturlig i allmänhetens ögon och kanske också vara ägnad att stärka nämndens ställning.

En anknytning i administrativt hänseende till en domstol behöver inte nödvändigtvis innebära ett personalmässigt samband av det slag som förut skisserats. Om exempelvis en kammarrätt eller en hovrätt tilläggs rollen som värdmyndighet, skulle det emellertid kunna te sig naturligt att tillfälliga behov av ökade resurser för beredning och föredragning åtminstone i viss utsträckning kunde tillgodoses genom att vid domstolen tjänstgörande fiskaler lånades ut till nämnden som förstärkning.

Det finns alltså otvivelaktigt fördelar förenade med ett administrativt samband mellan nämnden och en domstol. Vid det samråd som kommittén enligt sina direktiv haft med statskontoret har statskontoret också ansett att denna lösning bör övervägas närmare av kommittén.

Mot de angivna fördelarna måste dock ställas de tidigare nämnda strävandena till renodling av domstolsverksamheten som för närvarande gör sig gällande (se avsnitt 8.3). Bakgrunden till dessa strävanden är att verksamheten i domstolarna i flera avseenden anses ha utvecklats på ett mindre tillfredsställande sätt under senare tid. Arbetsläget är ansträngt och omloppstiderna för målen har förlängts. Enligt en allmän uppfattning står domstolsväsendet inför en hotande kris, och många menar att en allvarlig kris redan är ett faktum.

Det är denna utveckling som justitiedepartementet försökt möta genom att i promemorian (Ds 1989:2) Domstolarna i framtiden - en idéskiss föra fram en rad uppslag som har till huvudsyfte att renodla domstolsverksamheten. Tanken är, såsom tidigare redovisats, att domstolarna skall förbehållas de uppgifter som är hänförliga till vad som brukar kallas rättskipning i egentlig mening. Detta gäller även mera administrativa funktioner. Så t.ex. har i idéskissen tanken förts fram att domstolarna skall avlastas det nuvarande huvudmannskapet för inskrivningsmyndigheterna.

Uppslagen i idéskissen har, som nämnts i avsnitt 8.3, i stor utsträckning förts vidare i direktiven (Dir. 1989:56) till den parlamentariskt sammansatta kommitté som skall utreda domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation. En utgångspunkt för utredningsarbetet är att det bör komma i fråga att låta domstolarna behålla eller överta uppgifter utanför det egentliga rättskipningsområdet endast om det finns ett klart samband mellan sådana uppgifter och domstolarnas verksamhet eller det i övrigt finns starka skäl från effektivitetssynpunkt. Principen om renodling har också anmälts för riksdagen (prop. 1989/90:100, bil. 4, s. 8 f) som inte har anfört någon erinran.

Kommittén kan inte se annat än att det snarast skulle stå i strid mot de strävanden som sålunda är aktuella att tillägga någon domstol det administrativa ansvaret för en så förhållandevis stor och svårbemästrad verksamhet som överprövningen av utlänningsärenden. Med hänsyn bl.a. till de problem som kan uppkomma när det gäller rekrytering och personalförsörjning samt ärendenas brådskande natur skulle det otvivelaktigt i praktiken bli fråga om en av huvuduppgifterna för vederbörande domstolschef. Det måste också anses stå i strid mot de aktuella strävandena till renodling att överväga en ordning enligt vilken domarutbildade tjänstemän mera regelmässigt skulle stå till förfogande som vikarier. Kommittén anser sig därför inte böra föra detta uppslag vidare.

Inte heller finner kommittén att det bör kunna komma i fråga att ge nämnden en administrativ anknytning av nu avsett slag till *domstolsverket*. De tre nämnder för vilka domstolsverket för närvarande är värmyndighet - notariénämnden, tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet och besvärsnämnden för rättshjälpen - har omedelbar anknytning till verkets huvuduppgifter och en helt annan karaktär än den nu aktuella nämnden.

Däremot skulle det i och för sig vara tänkbart att, om en besvärsnämnd för utlänningsärenden inrättas som en i princip

fristående myndighet, ge domstolsverket samma ställning som central förvaltningsmyndighet för nämnden som verket för närvarande har visavi hyres- och arrendenämnderna. Genom en sådan lösning når man dock inte kostnadsbesparingar och administrativa vinster som är önskvärda. Den har vidare den nackdelen att besvärsnämnden i så fall skulle föras bort från det för utlänningsfrågor ansvariga departementets huvudmannaskap.

Kommittén har i de nu behandlade frågorna samrått med domstolsverket.

Att ge nämnden en administrativ anknytning till *invandrarverket* skulle däremot enligt kommitténs mening vara ett fullt möjligt alternativ. Det skulle ge fördelar även bortsett från den utgiftsbesparing som det skulle innebära att låta nämnden repliera på verkets stödfunktioner. Bl.a. gäller att det skulle bli lättare att sörja för personalutveckling och omväxling i arbetet för handläggarna. I praktiken skulle dessa sannolikt ofta ha en tjänstgöring hos invandrarverket som bakgrund, och de skulle efter några års tjänstgöring hos nämnden kunna hävda sig i konkurrensen om beföringstjänster inom verket. De skulle också på ett naturligt sätt kunna få del av aktuell information om utvecklingen i de olika länder varifrån asylsökande brukar ha sitt ursprung, liksom andra fortbildningsinsatser från invandrarverkets sida. Vid samråd med kommittén har invandrarverket som sin principiella ståndpunkt angett att verket skulle kunna vara berett att åta sig den aktuella uppgiften som värdmyndighet.

Mot en ordning med invandrarverket som administrativ huvudman talar främst att nämnden får till uppgift att överpröva verkets beslut och att det kan finnas en risk för att den i allmänhetens ögon betraktas som alltför beroende av verket. Detta är som kommittén ser det ingen avgörande invändning - motsvarande konstruktion förekommer på flera andra håll inom statsförvaltningen (utan varje jämförelse i övrigt kan exempelvis nämnas järnvägs-, luftfarts- och sjöfartsinspektionerna). Uppenbart är dock att en lösning med invandrarverket som huvudman av detta skäl inte är idealisk. Vidare bör nämnas att rekryteringssvårigheter kan förutses om nämnden skall vara stationerad i Norrköping, där invandrarverket och tre andra centrala verk är förlagda, och att en del av fördelarna med verket som värdmyndighet uppenbarligen faller bort, om nämnden får annan stationeringsort. Invandrarverket har bedömt dessa svårigheter som överkomliga men samtidigt upplyst att verket ibland mött vissa svårigheter när det

gällt att rekrytera handläggare med motsvarande uppgifter vid verket.

Om nämnden får en administrativ koppling till *arbetsmarknadsdepartementet*, skulle detta naturligtvis i hög grad underlätta övergången till en ny ordning. En sådan administrativ koppling skulle kunna utformas på det sättet att föredragandena och kanslipersonal liksom nu har tjänster i departementet men ställs till nämndens uteslutande förfogande för beredning och föredragning av ärenden hos denna. Nämnden skulle då kunna utnyttja departementets stödfunktioner. Vidare skulle de skiftande behoven av personal förhållandevis lätt kunna bemästras. I händelse av överkapacitet hos nämnden skulle handläggarna kunna återgå till det egentliga departementsarbetet och en viss växeljämsgöring mellan regeringskansliet och nämnden skulle även kunna tillgodose intresset av personalutveckling. Det skulle också vara lätt att se till att personalen fortlöpande får del av aktuell information om förhållandena i de asylsökandes hemländer. Tjänsternas attraktivitet skulle otvivelaktigt öka.

En sådan ordning skulle helt överensstämma med den som tillämpas i Danmark. Inte heller för svensk del skulle den innebära någon nyskapelse. Redan i dag finns en del självständiga nämnder verksamma som replierar på departementen i fråga om administration samt beredning och föredragning. En jämförelse kan också göras med regeringsrättens organisation före år 1971. Ända fram till det året föredrogs mål och ärenden i regeringsrätten uteslutande av departementspersonal.

Mot en lösning efter dessa linjer talar risken för att nämnden inte i den allmänna debatten skulle betraktas som fristående i förhållande till regeringen. Risken för dylika missförstånd är dock knappast särskilt stor. Sådana förekom knappast under den tid då regeringsrätten hämtade sina föredragande från departementen. Och nämnden avses för övrigt inte få en ställning som är helt jämförbar med den som gäller för en domstol: som kommittén redan berört förutsatts det i direktiven att nämnden följer regeringens prejudikat och praxis i sådana principiella frågor som överlämnas till regeringen. Det kan tilläggas att, enligt vad kommittén inhämtat, det i Danmark inte ens diskuterats någon annan ordning än att det ansvariga departementet skall tillhandahålla nämnden föredragande- och kanslipersonal och att kritik eller missförstånd av den ordningen enligt uppgift aldrig har gjort sig gällande i den allmänna debatten.

För de berörda tjänstemännens del skapas självfallet klarare linjer i fråga om arbetsförhållandena med en ordning enligt vilken de är anställda hos samma myndighet som den där de är verksamma. Å andra sidan innebär det för personalen i flera avseenden fördelar att behålla anställningsförhållandet i regeringskansliet med de positiva konsekvenser från utvecklings- och anställningstrygghetssynpunkt som detta medför. Vid det samråd som kommittén haft med berörda personalorganisationer har dessa också - under förutsättning att nuvarande ordning inte bedöms kunna bestå - varit odelat positivt inställda till en lösning efter nu angivna linjer.

Vad som framför allt talar emot den nu diskuterade lösningen är att man härigenom visserligen når målet att avlasta regeringen huvuddelen av dess befattning med besvärssärendena på utlänningsområdet men inte minskar storleken på arbetsmarknadsdepartementet.

Från verksamhetssynpunkt har detta knappast någon betydelse: även arbetsuppgifterna på det aktuella området för chefstjänstemännen, tjänstemän med enhetschefsansvar och annan personal med egentligt departementsarbete skulle falla bort genom att nämnden övertar besvärsprövningen. Arbetsuppgifter hänförliga till detta område skulle ankomma endast på de tjänstemän som ställs till nämndens förfogande och på personal med rent administrativa uppgifter, och något omedelbart ansvar - annat än för nämndens resurser - skulle inte falla på det ansvariga statsrådet eller departementsledningen.

Det är dock klart att, eftersom departementet i formell mening får oförändrad storlek, den nu diskuterade ordningen inte är lämplig som permanent lösning. Det är nämligen ett sedan flera år tillbaka uttalat önskemål att regeringskansliets storlek såvitt möjligt skall begränsas och att dess verksamhet skall koncentreras till beredningen av sådana övergripande frågor som bör ankomma på regeringen.

Kommittén har diskuterat även 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 kommittén anser önskvärda.

9.3 Provisorisk lösning lämplig

Med hänsyn till de svårigheter som i enlighet med det anförda föreligger när det gäller att nå fram till en fullt invändningsfri lösning, uppkommer frågan om det är lämpligt att binda sig för en sådan i nuvarande läge. I detta avseende är följande att beakta.

Invandrarverket har helt nyligen omorganiserats på ett genomgripande sätt. Ett huvudsyfte har varit att höja effektiviteten och rättssäkerheten, och resultatet på längre sikt får därmed omedelbar betydelse även för nämndens arbete. Ännu så länge kan emellertid omorganisationens praktiska betydelse inte överblickas: en hel del inkörningssvårigheter har gett sig till känna och i vissa avseenden är omorganisationen inte fullt genomförd. Detta är ägnat att försvåra bedömningen av en framtida nämnds arbetssituation.

Till detta kommer den delvis nya situation som har uppkommit på förevarande område genom regeringens beslut den 13 december 1989 om åtstramning av asylpolitiken. Av betydelse bl.a. för dimensioneringen av en nämnd blir om flyktingströmmen och därmed antalet ärenden på sikt kommer att minska, i vilken utsträckning antalet avvisingar med omedelbar verkställighet kommer att öka och om besvärsärendena genomsnittligt sett kommer att bli mera lättbedömda. Det är inte möjligt att på nuvarande stadium bilda sig en säker uppfattning om detta.

Även av andra skäl är ärendeutvecklingen i nuvarande läge ovanligt svår att bedöma; antalet ärenden hos invandrarverket har ökat kraftigt, men det är osäkert om denna trend blir bestående och i vilken utsträckning den kommer att återspeglas i antalet överklagade ärenden.

I den i mars 1990 publicerade promemorian En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik har dessutom en interdepartemental arbetsgrupp redovisat tankar på en delvis radikal ändring av vår politik på dessa områden. En särskild utredning har nyligen tillkallats med uppgift att föra uppslagen i promemorian vidare. I den mån dessa förverkligas, får de otvivelaktigt stor betydelse för en framtida nämnds verksamhet.

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 spörsmål 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. Vissa antaganden görs i det följande (avsnitt 13) men dessa har i stor utsträckning karaktären av gissningar.

Med i bilden finns slutligen den tvekan av principiell natur som kommittén har gett uttryck åt i avsnitt 9.1. Det innebär av flera skäl en sådan betydelsefull nyordning att föra över de nu aktuella ärendena från regeringen till en nämnd att ett mera definitivt ställningstagande redan av denna orsak lämpligen bör föregås av någon tids försöksverksamhet.

Att i detta läge nu slutligt binda sig för organisationen av nämnden skulle enligt kommitténs mening inte vara välbetänkt, i synnerhet när det som framgått inte står någon fullt naturligt lösning till buds. Kommittén vill återigen betona den för kommittén helt grundläggande utgångspunkten att väntetiderna inte får tillåtas öka ens i ett övergångsskede.

Kommittén 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 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 följderna - skall tilläggas en helt självständig ställning även i administrativt hänseende eller om ett administrativt samband bör skapas med invandrarverket eller exempelvis kammarkollegiet. Sistnämnda lösning - dvs. ett samband med kammarkollegiet - har förordats av statskontoret.

**VILKA ÄRENDEN SKALL ANKOMMA PÅ DEN
SÄRSKILDA NÄMNDEN?**

Sammanfattning: Kommittén föreslår att nämnden i princip övertar de överprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som i dag faller på regeringen. Den grupp av ärenden som framför allt blir stor och tidskrävande är sådana som gäller avlägsnande.

Denna ordning förutsätter att särskilt viktiga eller känsliga ärenden liksom nu överlämnas till regeringen. Kommittén föreslår en uttrycklig reglering av detta. Den 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.

10.1 Ärenden enligt utlänningslagstiftningen

10.1.1 Inledning

Tidigare överväganden

I betänkandet (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden föreslog utlänningslagkommittén - under förutsättning att en särskild besvärsnämnd för utlänningsärenden inrättades - att samtliga fall av besvär över invandrarverkets beslut enligt då gällande utlänningslag skulle prövas av nämnden. Nämnden skulle även i flertalet fall överta regeringens befogenhet att meddela s.k. återbrytningsbeslut, dvs. beslut varigenom ett avlägsnandebeslut helt eller delvis upphävdes eller en utlänning meddelades tillstånd att vistas i riket trots ett sådant beslut. Det borde enligt betänkandet dock fortfarande ankomma på regeringen att pröva återbrytningsfrågor såvitt gällde utlännningar som ådömts förvisning - dvs. vad som nu kallas utvisning på grund av brott - samt i fråga om terroristärenden och ärenden om s.k. politisk utvisning.

Invandrapolitiska kommitténs skiss till besvärsnämnd i promemorian Ds A 1982:4 torde ha byggt på ungefärligen samma förutsättningar.

Ärenden som för närvarande ankommer på regeringen

Sedan dessa betänkanden avlämnats har utlänningslagstiftningen ändrats i väsentliga hänseenden. 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 invandrarverkets 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)
- beslut om utvisning eller om inskränkningar och villkor för vistelsen här i landet av hänsyn till rikets säkerhet (4 kap. 11 § utlänningslagen)
- beslut om avvisning, utvisning, inskränkningar och villkor m.m. för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund (2 - 4 och 17 §§ terroristlagen)
- frågor om att helt eller delvis upphäva avgöranden rörande utvisning på grund av brott eller utvisning av hänsyn till rikets säkerhet (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 utlänning att återvända till Sverige. Vidare får under vissa förutsättningar fråga om avvisning eller utvisning rörande barn under 16 år som står under utlänningsens vårdnad tas upp (7 kap. 5 § utlänningslagen). Slutligen bör nämnas att regeringen, när den beslutar om avvisning eller utvisning, får bestämma vilken myndighet som skall verkställa beslutet, om det av någon anledning finnes böra ske genom annan myndighet än polismyndigheten.

I det följande skall kommittén närmare redovisa sina överväganden i frågan vilka av de nämnda ärendegrupperna som i fortsättningen bör handläggas av den nya nämnden.

Dessförinnan 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 utlänningen 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 utlänningen inte få till stånd någon överprövning.

Denna ordning har ingående motiverats i förarbetena till den nya utlänningslagen (se bl.a. prop. 1988/89:86 s. 104 ff). Kommittén finner inte något ändrat synsätt påkallat av att en besvärsnämnd inrättas utan anser att gällande ordning bör behållas. Övervägandena i det följande begränsas alltså till sådana ärenden som för närvarande prövas av regeringen.

10.1.2 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.

Som närmare utvecklas i avsnitt 10.1.5 är det en utgångspunkt för kommittén 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 utlännings 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 enligt kommitténs mening 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.

Den ena av de grupper som kommittén tänker på är fall då avvísings- 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 lär röra 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 förordar kommittén i detta avseende ingen begränsning av rätten att överklaga i förhållande till vad som gäller för närvarande.

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 enligt vad kommittén har inhämtat 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 anser kommittén att det ligger 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 avgörande av nämnden i ett sådant eller något annat likartat fall kan få betydelse för att främja en enhetlig praxis.

10.1.3 Överklaganden av beslut om flyktingförklaring och resedokument

Invandrarverkets beslut i fråga om uppehållstillstånd kan överklagas bara under förutsättning att verket samtidigt har beslutat om avvísning 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 avvísning 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 som förut angetts 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. Enligt uppgift i prop. 1988/89:86 prövar regeringen ca 400 sådana överklaganden per år; antalet torde numera ha stigit något. 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 enligt kommitténs mening 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. Enligt statsrådet kunde det 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 alltså borde vara möjligt att överklaga ett beslut som innebär avslag på en ansökan om flyktingförklaring eller resedokument. Riksdagen följde förslaget utan meningsskiljaktighet.

Med hänsyn till att rätten att överklaga beslut om flyktingförklaring och resedokument sålunda helt nyligen av en enhällig riksdag har ansetts böra behållas stannar kommittén för att inte föreslå 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. Uppenbarligen är det inte möjligt att göra skillnad mellan beslut om flyktingförklaring 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 enligt vad kommittén har inhämtat tar handläggningen och beslutsfattandet förhållandevis liten tid i anspråk. Om rätten att överklaga behålls, påverkar detta sålunda inte övervägandena

angående organisationen och dimensioneringen av en särskild nämnd.

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

10.1.4 Avvisande av ombud m.m.

Som förut har angetts får invandrarverkets beslut att avvisa ombud eller biträden samt beslut av verket i jävsfrågor överklagas särskilt till regeringen. Beslut i dessa frågor bör i fortsättningen kunna överklagas till den särskilda nämnden.

10.1.5 Överlämnade ärenden

Närmare om nuvarande ordning

Enligt nuvarande ordning får som förut nämnts 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. (Se närmare avsnitt 3.2.)

Sedan en besvärsnämnd inrättats, 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. Lämpligen bör först behandlas spörsmålet om i vilka fall ärenden skall kunna lämnas över till regeringen i den nya ordningen.

Vilka ärenden bör överlämnas till regeringen i fortsättningen?

Enligt kommitténs mening bör av hänsyn till regeringens ansvar för *säkerhetsfrågor* 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 40-tal 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 utlänningsansökan som anknäring 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 enligt kommitténs mening inte automatiskt leda till att ärendet underställs regeringen.

Står det helt klart att utlänningsansökan 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 utlänningsansökan tidigare verksamhet eller i övrigt kan befarias 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 utlänningsansökan 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.

Vad som har sagts nu har närmast tagit sikte på fall då ett ärende gäller en fråga om *avvisning*. Om en fråga angående *utvisning* av någon som redan har uppehållstillstånd här i landet skulle aktualiseras av hänsyn till rikets säkerhet är regeringen ensam behörig att fatta beslut (4 kap. 11 § utlänningslagen), och ärendet bör i så fall alltid överlämnas dit. Enligt vad terroristlagstiftningskommittén har föreslagit i betänkandet (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen skall dock en sådan fråga överlämnas till rikspolisstyrelsen, som har att pröva frågan om ansökan i ärendet skall göras till regeringen.

Ett yttrande från säkerhetspolisen kan emellertid också tänkas innehålla uppgifter som tyder på att utlännningen kan befaras medverka till någon form av *terrorism*. Beslutsordningen i ärenden av sådan karaktär har utretts i terroristlagstiftningskommitténs nyssnämnda betänkande och bedömningen av förslagen i det betänkandet påverkas enligt asylprövningskommitténs mening inte av att en särskild nämnd inrättas.

Terroristlagstiftningskommittén har föreslagit en enhetlig beslutsordning av ärenden om utvisning m.m. av hänsyn till rikets säkerhet och ärenden med anknytning till intresset av skydd mot terrorism. Under förutsättning att terroristlagstiftningskommitténs betänkande genomförs kommer därför vad som nyss har sagts om ärenden av betydelse för rikets säkerhet att få motsvarande tillämpning för terroristfallen. Det innebär bl.a. att klara fall av avvisning på grund av risken för terrorism kan avgöras av polisen eller invandrarverket utan att överlämnande till regeringen behöver ske, varvid de reguljära grunderna för avvisning i 4 kap. 2 § 3 och 4 utlänningslagen kan tillämpas (se SOU 1989:104 s. 234 - 236 och 271 - 272).

Med nuvarande lydelse av utlännings- och terroristlagen gäller emellertid att regeringen är ensam behörig att besluta inte bara om utvisning utan också om avvisning till förebyggande av terrorism. Rutinerna i dessa ärenden blir alltså delvis beroende av statsmakternas ställningstagande med anledning av terroristlagstiftningskommitténs förslag.

Som framgår av avsnitt 3 kan någon gång tänkas inträffa att ett ärende enligt utlänningslagstiftningen har särskild *utrikespolitisk betydelse*. Även i sådana fall bör hänskjutande till regeringen kunna äga rum. 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 naturligtast 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.

Att överlämnande av ärenden till regeringen i vissa fall skall kunna ske för att regeringen skall få tillfälle att utöva en *styrning av praxis* har förutsatts i kommitténs direktiv. 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 provas av regeringen.

Utlänningslagkommittén uttalade i betänkandet (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden att ärenden som påverkar samhällsekonomin eller möjligheten att fullfölja den reglerade invandringen eller flyktingpolitiken borde överlämnas till regeringen (s. 113 f). Asylprövningskommittén ansluter sig till denna bedömning. Ett typexempel på fall av detta slag erbjuder de beslut som regeringen meddelade den 13 december 1989 och som innebar en brytning med tidigare praxis av långtgående räckvidd just av hänsyn till att våra möjligheter att fullfölja den reglerade invandringen inte skulle äventyras. Att sådana beslut inte bör ankomma på nämnden utan på regeringen finner kommittén uppenbart.

Även i fall av annat slag bör ett ärende kunna överlämnas till regeringen som ett s.k. pilotfall, 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 avvísning eller utvisning inte bör hänskjutas till regeringen, om den berörde utlänningen påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och påståendet inte kan avfärdas som uppenbart ogrundat. Som kommittén ingående har redovisat i avsnitt 6.3.2 kan det nämligen tänkas bli bedömt som stridande mot Europakonventionen, om utlänningen i ett sådant fall bara får sin sak prövad i en instans och avgörandet går honom emot. Kommittén vill också tillägga att när det är fråga om ett rent lagtolkningsproblem eller ett renodlat rättstillämpningsspörsmål, det endast 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.

I avsnitt 3.2 har kommittén lämnat exempel på ärenden som enligt hittills gällande ordning överlämnats till regeringen av invandrarverket. Ofta har det rört sig om fall då en ny grupp asylsökande börjat uppträda och omständigheterna påkallat 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 pilotfall 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. Nyligen avgjorde regeringen exempelvis efter överlämnande från invandrarverket 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 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 enligt kommitténs mening ärendet kunna hänskjutas till regeringen. Inte minst hänsynen till de berörda utlänningarna talar med styrka för att ärendena bör avgöras slutligt i ett sammanhang.

Enligt utlänningslagkommitténs förslag skulle nämnden obligatoriskt underställa regeringen ett ärende för det fallet att mer än en ledamot i nämnden hade *skiljaktig mening* beträffande utgången i förhållande till majoriteten. (Enligt kommittén skulle nämnden vara beslutför med sex ledamöter.) Som ett skäl för denna ordning åberopade kommittén att det ansvariga statsrådet därigenom skulle få en inblick i hur lagstiftning och av statsmakterna beslutade riktlinjer verkar i praktiken.

På denna punkt har asylprövningskommittén en avvikande uppfattning. 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 kommitténs mening inte tillräckligt motiverat.

Ett särskilt spörsmål är om både *invandrarverket* och *nämnden* skall ha befogenhet att överlämna ett ärende till regeringen. Kommittén anser det 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 bråds-kande 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 utlännningen 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 enligt kommitténs mening 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 utrikespolitisk betydelse och inte heller när hänskjutandet orsakats av familjeanknytning.

Den ordning som nu har förordats innebär att det ankommer på den myndighet som enligt vanliga regler skall pröva ett ärende - invandrarverket eller nämnden - att bedöma om förutsättningarna är för handen för att ett visst ärende skall överlämnas till regeringen. För det stora flertalet fall är någon annan lösning inte praktiskt möjlig.

Undantagsvis kan emellertid tänkas inträffa att regeringen bedömer det som nödvändigt att säkerställa att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden kommer under regeringens prövning, oberoende av hur de underordnade myndigheterna ser på saken. Det kan t.ex. röra sig om ärenden av mycket stor betydelse från invandringspolitisk synpunkt eller ärenden av särskild vikt för vårt förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Det nu antydda problemet föreligger redan i dag men kan sägas bli mer uttalat efter inrättandet av en särskild besvärsnämnd. Med tanke på fall av det slag som avses nu bör enligt kommitténs mening regeringen ha möjlighet att *förbehålla sig* avgörandet av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Detta bör kunna ske både i fråga om ärenden som redan har kommit in till invandrarverket eller nämnden och beträffande ärenden som kan komma att aktualiseras inom en nära framtid.

Regeringens beslut torde få meddelas genom förordning, om det innebär en generell regel beträffande ärenden av en viss typ, och annars genom förvaltningsbeslut. Men självfallet bör beslut av detta slag inte kunna fattas i fråga om ett ärende som redan har avgjorts slutligt.

Kommittén utgår från att ett bemyndigande av detta slag kommer att utnyttjas med stor försiktighet av regeringen. Normalt bör nämligen regeringen på samma sätt som för närvarande kunna förlita sig på att de ärenden i vilka regeringen bör fatta beslut kommer att överlämnas utan någon särskild föreskrift om detta från regeringens sida.

Vilka ärenden bör överlämnas till nämnden?

Som kommittén nyss har förordat bör ett ärende i vilket säkerhetsfrågor aktualiseras 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 enligt kommitténs mening 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 har kommittén ovan förordat att såväl invandrarverket som nämnden skall 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. Kommittén anser övervägande skäl tala 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 enligt kommitténs mening 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.

Enligt kommitténs mening bör invandrarverket 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 anser kommittén alltså att överlämnande av ärenden från invandrarverket till nämnden bör komma i fråga endast i de fall då ett samband mellan ärenden hos myndigheterna föreligger av familjeanknytningsskäl eller annan liknande orsak.

10.1.6 Upphävande av utvisning på grund av brott

Enligt 11 kap. 13 § regeringsformen kan en dom av allmän domstol varigenom en utlänning har utvisats ur landet bli föremål för nåd. Tidigare tillämpades inom regeringskansliet den ordningen att en ansökan från den berörde om upphävande av en sådan dom behandlades i den ordning som gäller för nådeärenden, om ansökningen avsåg både ådömd brottspåföljd och beslutet om utvisning, medan utlänningslagstiftningen tillämpades, om endast upphävande av utvisningsbeslutet begärdes. Sedan snart tio år tillbaka handläggs emellertid numera alla ansökningar om upphävande av utvisning på grund av brott inom arbetsmarknadsdepartementet med tillämpning av utlänningslagstiftningen, utom om utlänningen uttryckligen skulle ha yrkat att den skall prövas omedelbart enligt regeringsformen som ett nådeärende.

Om sådana frågor anföretros åt nämnden, kvarstår ändå regeringens befogenhet att bevilja nåd enligt grundlagen. Någon mera betydelsefull avlastning kommer alltså inte till stånd - regeringen måste under alla omständigheter pröva en till denna ställd ansökan - och i stället uppkommer risk för att handläggningen kompliceras, särskilt om nämnden och regeringen skulle komma till olika resultat. Det kan även allmänt sett te sig mindre tillfredsställande, om det skulle anföretros åt förvaltningsmyndighet att upphäva en dom av allmän domstol. Liksom utlänningslagkommittén (SOU 1977:28 s. 113) anser kommittén därför att de frågor som det här

gäller även efter tillkomsten av en särskild nämnd bör prövas av regeringen.

10.2 Ärenden enligt medborgarskapslagstiftningen

10.2.1 Ärenden som för närvarande ankommer på regeringen

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).

Kommittén redovisar i det följande sina överväganden i fråga om instansordningen beträffande nämnda ärendegrupper.

10.2.2 Överklaganden av invandrarverkets beslut i naturalisationsärenden

Som tidigare redovisats (avsnitt 2.2) ankom beslutanderätten i naturalisationsärendena 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 kommitténs 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 utgår kommittén från att det på samma sätt som för närvarande skall ankomma på invandrarverket att fatta beslut i första instans. Kommittén anser det ofrånkomligt att en möjlighet till överprövning då måste stå öppen men ser inte något vare sig principiellt eller praktiskt hinder mot att överprövningen läggs på ett annat organ än regeringen.

Kommittén anser att prövningen innehåller ett sådant inslag av rättstillämpning att den 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. Om emellertid enligt kommitténs förslag en särskild besvärsnämnd tillskapas för prövning av ärenden enligt utlänningslagstiftningen, talar flera skäl för att denna nämnd även får i uppgift att pröva besvär över naturalisationsbeslut. Det finns 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 kommittén att överklaganden av beslut i naturalisationsärenden i fortsättningen bör prövas av den särskilda nämnden.

En speciell grupp av ärenden bör dock enligt kommitténs mening 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. (Även det svenska medborgarskapet för Sveriges Drottning beviljades på denna grund.) Kommittén förordar 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 prövas i första instans av invandrarverket, vars beslut bör kunna överklagas till nämnden.

10.2.3 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) prövas som tidigare framgått av invandrarverket med besvärsmått till regeringen.

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

10.2.4 Överlämnade ärenden

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).

Kommittén anser att 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. Kommittén vill i detta sammanhang hänvisa till terroristlagstiftningskommitténs beskrivning av de komplikationer som kan uppstå när någon beviljas svenskt medborgarskap på grundval av oriktiga uppgifter (SOU 1989:104 s. 225 f).

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. Vilken typ av fall som kommittén då syftar på har för utlänningsärendenas del utvecklats i avsnitt 10.1.5.

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.

Kommittén har övervägt frågan 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 kommitténs 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 anser kommittén 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. De skäl som kan tala för sådana regler gör sig inte gällande med samma styrka på förevarande område som när det gäller ärenden enligt utlänningslagstiftningen.

I frågan om inte bara nämnden utan även invandrarverket bör få befogenhet att överlämna ärenden till regeringen hänvisar kommittén till de överväganden som gjorts i denna fråga för utlänningsärendenas del (avsnitt 10.1.5). Vad som anförts där talar enligt kommittén 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 enligt kommitténs uppfattning 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.

10.2.5 Ansökan om förklaring att någon är svensk medborgare

Såsom framgått av avsnitt 2.2.3 behövs prövningen av förklaringsärendena enligt 11 § andra stycket medborgarskapslagen 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 förordar kommittén att regeringen befrias även från denna ärendegrupp. Det kunde därvid övervägas att förlägga prövningen i första instans till invandrarverket, men kommittén anser övervägande skäl tala 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 infordras av nämnden, vars ordförande förutsätts ha domarerfarenhet 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 överklagande 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. Kommittén finner 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.

11 REGERINGENS OCH REGERINGSKANSLIETS BEFATTNING MED UTLÄNNINGS- OCH MED- BORGARSKAPSÄRENDEN EFTER EN REFORM

Vad som har förordats i föregående avsnitt innebär att regeringen även i fortsättningen kommer att få avgöra vissa enskilda utlännings- och medborgarskapsärenden.

Till en början gäller detta sådana ärenden som överlämnas till regeringen av invandrarverket eller nämnden. Antalet sådana ärenden kan beräknas komma att motsvara eller möjligen något understiga det antal ärenden som enligt nuvarande praxis överlämnas till regeringen från invandrarverket.

Under 10.1.6 i det föregående har vidare kommittén förutsatt att det även i fortsättningen, med hänsyn till reglerna i 11 kap. 13 § regeringsformen om nåd, bör ankomma på regeringen att avgöra frågor om allmän domstols förordnande om utvisning på grund av brott skall upphävas.

Det förtjänar anmärkas att regeringens befogenhet att bevilja nåd även föreligger i fråga om beslut om avvisning av en utlänning därför att han inte kan antas komma att försörja sig på ärligt sätt eller därför att han kan antas komma att begå brott (4 kap. 2 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen; jfr prop. 1988/89:86 s. 186 f). Detsamma torde gälla ärenden i vilka avslag på en naturalisationsansökan grundats på begången eller befarad brottslighet eller liknande förhållande. Till regeringen ställda ansökningar måste alltså i dessa fall bli föremål för prövning och kan inte avvisas. Antalet sådana fall kan emellertid förväntas bli helt obetydligt. Det bör ankomma på regeringskansliet internt att bedöma om beredningen i förekommande fall bör ske hos arbetsmarknadsdepartementet eller inom justitiedepartementets nådeenhet. Kommittén anser sig sakna anledning att anlägga synpunkter på den frågan.

Självfallet bör det ankomma på regeringen att besluta om upphävande av utvisning av hänsyn till rikets säkerhet eller utvisning enligt terroristlagstiftningen; här bör regeringen även i fortsättningen ha ensambehörighet. Såvitt gäller i sådana ärenden förekommande beslut rörande inskränkningar och villkor eller tvångsmedel hänvisar asylprövningskommittén till terroristlagstiftningskommitténs förut nämnda betänkande.

I avsnitt 10.2.2 har kommittén förordat att det skall ankomma på regeringen att bedöma om en utlänning bör upptas till svensk medborgare därför att det är till gagn för landet.

I övrigt bör enligt kommitténs mening inga enskilda utlännings- eller medborgarskapsärenden prövas av regeringen. För tydlighetens skull bör nämnas att kommittén anser det alldeles självfallet att besvär till regeringen inte skall få anföras över nämndens beslut. En sådan ordning skulle göra reformen i det närmaste meningslös.

Utöver beredningen av det mycket begränsade antalet ärenden som enligt det nyss anförda skall ankomma på regeringen även i fortsättningen, kommer vissa andra av de arbetsuppgifter som nu faller på arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet att finnas kvar. Det gäller exempelvis medverkan i lagstiftnings- och budgetprocessen samt statistik och prognoser avseende invandringen. Samordning och uppföljning av ärendehantering, bl.a. för att ge underlag för resurs- och reformplaneringen samt för insatser till motverkande av balansanhopning på något håll inom systemet blir en annan väsentlig uppgift. Till sådana uppgifter hör också internationella frågor med anknytning exempelvis till FN, UNHCR, EG, Europarådet och Nordiska rådet samt samordning av information om förhållandena i andra länder vad gäller bl.a. invandring, utlänningslagstiftning och praxis. Svar på frågor och interpellationer till det för invandrarfrågor ansvariga statsrådet tillhör naturligtvis också sådana uppgifter som måste beredas inom arbetsmarknadsdepartementet.

12 FÖRHÅLLANDET MELLAN INVANDRARVERKET, BESVÄRSNÄMNDEN OCH REGERINGEN

Kommittén skall i detta avsnitt anlägga några sammanfattande synpunkter på hur samspelet mellan invandrarverket, besvärsnämnden och regeringen bör gestalta sig i den nya ordningen (jfr till det följande SOU 1977:28 s. 115 - 117 vartill framställningen delvis ansluter sig).

Huvudansvaret för att upprätthålla den av statsmakterna beslutade reglerade invandringen faller enligt nuvarande ordning på invandrarverket, som i första instans beslutar i frågor angående uppehållstillstånd och avlägsnande samt därmed sammankopplade frågor. Genom prövningen av överklaganden får regeringen en möjlighet till kontroll av invandrarverkets praxis.

Regeringens möjlighet att påverka denna praxis genom beslut i enskilda fall är emellertid begränsad så till vida att - om man bortser från ärenden som överlämnas direkt till regeringen - endast beslut som går den berörde utlännings emot kan komma under regeringens prövning. Invandrarverkets positiva beslut kan inte påverkas av regeringen i det särskilda fallet.

Sedan en besvärsnämnd inrättats kommer denna att dela ansvaret med invandrarverket för tillämpningen av statsmakternas beslut angående den reglerade invandringen. Även för nämnden kommer emellertid att gälla att den kan utöva sitt inflytande endast i en riktning. I de fall då invandrarverket har meddelat uppehållstillstånd och därför underlåtit att besluta om avlägsnande kommer ärendet inte under nämndens prövning. I motsatt fall får nämnden - liksom i dag regeringen - göra en slutlig bedömning i frågan.

Nämndens bedömning kan självfallet tänkas utmynna i att invandrarverkets beslut ändras på ett sådant sätt att utlänningsen får stanna i landet. Det kan bero exempelvis på att nämnden bedömer en flykting- eller en anknytningsfråga på annat sätt än invandrarverket. Nämndens avgörande kan inte påverkas av regeringen även om det skulle innebära en ändrad praxis. Detta är emellertid från principiell synpunkt ingen nyhet. Motsvarande gäller som nyss konstaterats redan i dag om invandrarverkets positiva beslut. Vad som har sagts nu får givetvis motsvarande tillämpning i ärenden angående svenskt medborgarskap.

För närvarande torde det emellertid inte förekomma att invandrarverket på egen hand genomför en ändring av praxis som har mera genomgripande betydelse. Anser verket att en sådan ändring bör åstadkommas, brukar verket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Av det föregående har framgått att kommittén förutsätter att denna ordning bör behållas även efter nämndens inrättande. Som närmare utvecklats i avsnitt 10.1.5 kan sådana ärenden tänkas bli överlämnade till regeringen antingen av invandrarverket eller också av nämnden.

Såväl invandrarverket som nämnden har självfallet skyldighet att verka i enlighet med de generella riktlinjer som statsmakterna från tid till annan lägger fast. Båda myndigheterna får vidare förutsättas följa den praxis och de principer som kommer till uttryck i regeringens beslut i sådana ärenden som överlämnats till denna.

I sistnämnda hänseende kommer visserligen inte någon formell skyldighet att gälla: uttryckliga regler om att en underinstans har att följa överinstansens prejudikat finns inte vare sig på domstolsväsendets område eller inom förvaltningen. I sakens natur ligger emellertid att det måste finnas starka skäl av speciell natur för att invandrarverket eller nämnden skall avvika från någon princip som regeringen har lagt fast genom beslut i ett särskilt fall.

Det saknas anledning räkna med annat än att ett lojalt samspel mellan instanserna kommer att utvecklas på detta liksom på andra jämförbara områden. Inrättandet av nämnden som en slutinstans i flertalet ärenden måste under alla förhållanden bygga på förutsättningen att statsmakterna anser sig kunna överlåta ett betydande ansvar på nämnden.

Kommittén förutser emellertid att regeringens metoder för styrning av praxis i viss utsträckning kan komma att påverkas genom att nämnden inrättas som slutinstans. Det torde komma att bli vanligare i fortsättningen än hittills att denna styrning sker genom generella beslut (normbeslut), meddelade av regeringen genom förordning i den utsträckning den har befogenhet härtill och annars av riksdagen genom lag. Kommittén ser en sådan utveckling som en fördel, eftersom den otvivelaktigt är bäst förenlig med den ordning som tillämpas i andra sammanhang.

I de ärenden som överlämnas till regeringen kan denna emellertid även i fortsättningen utnyttja möjligheten till styrning av praxis genom beslut i enskilda fall. Därvid bör eftersträvas att de principer som regeringen vill lägga fast kommer till klart uttryck

i själva besluten och deras motivering. Vad som exempelvis uttalas i ett pressmeddelande utgör en tvivelaktig rättskälla för nämnden och invandrarverket.

När det gäller förhållandet mellan invandrarverket och nämnden är det givetvis angeläget att detta bygger på förtroende och att verket lojalt följer den praxis som kan komma att utformas av nämnden. Det finns nämligen ett betydande utrymme för en utveckling av praxis även vid sidan av beslutsfattandet i sådana principiellt betonade ärenden som förutsätts bli överlämnade till regeringen. Det bör självfallet inte förekomma att invandrarverket utnyttjar sin möjlighet att överlämna ett ärende direkt till regeringen enbart som en reaktion på att ett tidigare beslut i ett likartat ärende har blivit ändrat av nämnden. Skulle detta ske, har regeringen enligt de regler som kommittén har föreslagit i det föregående möjlighet att i sin tur överlämna ärendet till nämnden.

13 NÄRMARE OM NÄMNDENS ORGANISATION M.M.

Sammanfattning: Den nya nämnden bör få namnet utlänningsnämnden. I nämnden bör ingå minst två ordförande och två ersättare för ordförande med juridisk utbildning och normalt domarerfarenhet. Vidare bör i nämnden ingå minst tio lekmän. Nämnden bör vara beslutför med en ordförande eller ersättare 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 sammansättning. Nämnden bör i huvudsak överta den föredragande- och kansliorganisation som nu finns inom arbetsmarknadsdepartementets utlänningsenhet.

13.1 Nämndens beteckning

I betänkandet (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden föreslog som förut framgått minoriteten inom 1976 års utlänningslagkommitté att en besvärsnämnd skulle inrättas med ungefärligen samma uppgifter som dem som enligt asylprövningskommitténs förslag skall ankomma på en sådan nämnd. (I 1977 års betänkande behandlades dock ej medborgarskapsfrågor.) Utlänningslagkommittén föreslog att nämnden skulle kallas "besvärsnämnden för utlänningsärenden".

I dagens författningsspråk försöker man undvika termen "besvär" (jfr prop. 1986/87:39 s. 60). Den termen används sålunda inte i 1989 års utlänningslag. Redan med hänsyn till detta bör i nuvarande läge lämpligen en annan benämning väljas.

Med beaktande bl.a. av intresset av att finna ett kort namn föreslår kommittén att nämnden kallas "utlänningsnämnden". Att detta tidigare var beteckningen på den rådgivande nämnden till den centrala utlänningsmyndigheten synes inte hindra att det namnet väljs - det är mer än tio år sedan den rådgivande nämnden avskaffades och någon förväxlingsrisk kan inte längre finnas. Att kalla nämnden "utlänningsnämnden" 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 utlännningar.

13.2 Ledamöter i nämnden

13.2.1 Ordförande

Enligt vad kommittén har uttalat i avsnitt 9 bör nämnden bestå av ordförande och lekmän. Till frågan hur nämnden bör vara sammansatt när den avgör enskilda ärenden återkommer kommittén.

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 alltför mycket 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).

Kommittén anser därför att det inte lämpligen bör 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.

Både 1976 års utlänningslagkommitté och invandrapolitiska kommitténs sekretariat utgick från att ordförandena skulle vara heltidsanställda hos nämnden. Asylprövningskommittén ansluter sig 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.

Kommittén föreslår 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 kan det finnas skäl som talar för att en tredje heltidsanställd ordförande förordnas. En annan utväg är att ersättare för ordförandena utses.

Om sistnämnda utväg väljs bör enligt kommitténs mening minst två ersättare 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.

13.2.2 Lekmannedamöter

Som har framgått av det föregående anser kommittén det väsentligt att förtroendevalda lekmän får starkt inflytande när det gäller

nämndens beslutsfattande. Kommittén vill betona att ett inslag av lekmän här som i andra liknande sammanhang inte bara syftar 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. Även om nämnden med hänsyn till det förutsatta administrativa sambandet med arbetsmarknadsdepartementet bör vara stationerad i Stockholm, är det en fördel om ledamöterna utses så att olika delar av landet blir representerade.

För frågan om hur många lekmanaledamöter som med dessa utgångspunkter bör utses blir det av avgörande betydelse hur reglerna om nämndens beslutförhet utformas. Kommittén utgår 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. Frågan är emellertid om - som synes ha förutsatts både av 1976 års utlänningslagkommitté och av invandrapolitiska kommittén - 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 andel av ärendena än de båda tidigare kommittéerna räknat med. Detta ligger nära till hands även med hänsyn till att, som förut har konstaterats, 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 kommitténs mening talar övertvägande skäl för att ordföranden bör 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. Kommittén 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 kommitténs 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.

Kommittén anser att nämnden när den sammanträder under medverkan av lekmän lämpligen bör vara beslutför med ordförande och två lekmanaledamöter. En utökad sammansättning bör emellertid gälla för fall som är av principiell betydelse eller som innebär att praxis ändras. Kommittén återkommer till detta i specialmotiveringen.

För lekmanaledamöterna kan det givetvis inte bli fråga om någon heltidssysselsättning. Eftersom lekmännen förutsätts ha uppdraget som en politisk förtroendesyssla är det knappast realistiskt att utgå från att de fortlöpande kan sammanträda oftare än en gång var fjortonde dag (invandrarpolitiska kommitténs sekretariat räknade med en gång i veckan, men enligt asylprövningskommitténs mening blir detta en alltför stor belastning på den enskilde ledamoten).

Med dessa utgångspunkter - och under förutsättning att man räknar med att nämnden normalt sammanträder två dagar i veckan - skulle åtta lekmanaledamöter behöva utses. Asylprövningskommittén anser inte att varje ledamot måste ha en ersättare; den församling som skulle utses blir i så fall väl stor. En marginal måste emellertid finnas för sjukdomsfall och liknande. Kommittén föreslår att tio ledamöter utses.

En ytterligare förutsättning för att lekmannainflytandet skall kunna göra sig gällande i önskvärd utsträckning torde vara att lekmännen delas in i grupper, av vilka vardera i första hand har ansvar för ärenden med anknytning till vissa bestämda främmande länder. Kommittén återkommer strax till frågan.

13.3 Föredragande- och kansliorganisation

Invandrarpolitiska kommittén utgick i sina beräkningar (Ds A 1982:4 s. 17) från att en besvärsnämnd under sina första år skulle behöva avgöra ca 2 900 ärenden om året. (Antalet inkommande ärenden beräknades ej nå upp till den nivån, men det gällde vid den aktuella tiden även att avarbeta en betydande balans.) Enligt invandrarpolitiska kommitténs beräkningar skulle nämnden kunna avgöra drygt 70 ärenden i veckan under 40 sammanträdesveckor, varvid kommittén räknade med tre sammanträdesdagar varje vecka. Varje sammanträdesdag skulle alltså drygt 20 ärenden avgöras.

Med nuvarande förutsättningar kan belastningen på nämnden beräknas bli väsentligt högre. Under år 1989 var antalet ärenden av den art som enligt kommitténs förslag skall föras över till nämnden ca 3 700. Uppskattningsvis hälften av ärendena torde kunna betraktas som så enkla att de kan avgöras av ordföranden ensam. Om man, vilket kommittén anser ligga närmast till hands, räknar med 45 sammanträdesveckor och två sammanträdesdagar varje vecka, blir med den nämnda ärendebelastningen som utgångspunkt antalet ärenden som skall avgöras vid varje sam-

mantråde ca 20. Antalet ärenden kommer emellertid sannolikt även om prognosen är osäker att stiga ganska kraftigt, och samma ärende kan ge upphov till flera beslut. I realiteten blir det därför fråga om flera - ofta säkerligen betydligt flera - ärenden än 20 per sammanträdesdag. Om anhopningen av ärenden hos nämnden blir stor, kan självfallet antalet sammanträdesdagar i veckan behöva utökas.

För att utlänningsnämnden skall kunna bemästra denna arbetsbörda måste den ovillkorligen ha tillgång till en mycket kvalificerad organisation för beredning och föredragning. I varje fall inom ramen för den provisoriska lösning som nu föreslås synes det lämpligt att behålla nuvarande ordning i vad den innebär att olika gruppchefer vardera har det samlade ansvaret för ärenden med anknytning till vissa länder och att föredragandena sorterar under en bestämd gruppchef. Kommittén är medveten om att det i den promemoria som upprättades av invandrapolitiska kommitténs sekretariat var en utgångspunkt att tjänstemän på gruppchefsnivå inte skulle behövas: föredragandena skulle enligt denna tankegång vara direkt underställda den ansvarige ordföranden. Med hänsyn till den stora arbetsbörda som kommer att vila på nämnden ter det sig enligt asylprövningskommitténs mening emellertid alltför vanskligt att lita till att erforderlig säkerhet skall kunna upprätthållas i nämndens avgöranden, om inte ansvaret för beredningen vilar på en kvalificerad tjänsteman med långvarig erfarenhet av ärendena och överblick i fråga om praxis. Åtminstone gäller detta under ett inledande skede av nämndens verksamhet; erfarenheterna får sedan visa om det innebär en överorganisation.

Med det förutsatta administrativa sambandet mellan nämnden och arbetsmarknadsdepartementet kan en berednings- och föredragandeorganisation som uppfyller nu angivna krav enklast skapas genom att den organisation för ändamålet som nu finns inom departementets utlänningsenhet i det väsentliga behålls. Kommittén föreslår att huvuddelen av personalen vid denna enhet förs över till en nybildad enhet för beredning av utlänningsnämndens ärenden. För de uppgifter inom området som fortfarande skall ankomma på departementet inom ramen för det egentliga departementsarbetet (se avsnitt 11) behövs en mindre organisation, som kan behållas inom en utlänningsenhet eller sammanslås med den nuvarande invandrapolitiska enheten.

Kommittén beskriver närmare hur en organisation med dessa utgångspunkter bör kunna gestalta sig i en *bilaga*, där också andra organisationsalternativ belyses.

14 ÄRENDENAS BEHANDLING HOS NÄMNDEN

Sammanfattning: Kommittén behandlar i detta avsnitt nämndens arbetsformer bl.a. mot bakgrund av att förvaltningslagen kommer att bli tillämplig på nämnden. Den särskilda regel om skyldighet för invandrarverket att i vissa fall göra en omprövning som nu finns i utlänningslagen bör enligt kommitténs mening behållas även efter inrättandet av utlänningsnämnden. Kommittén föreslår att nämnden samarbetar med FN:s flyktingkommissariat. I fråga om muntlig handläggning bör samma regel gälla för nämnden som den som nu är tillämplig i fråga om invandrarverket. Beträffande arbetsformerna förordas ytterligare bl.a. viss specialisering för lekmanaledamöternas del, för att lekmannainflytandet skall kunna göra sig gällande i önskvärd utsträckning.

14.1 Allmänt

Utlänningsnämndens handläggning av ärendena måste i vissa hänseenden komma att skilja sig från handläggningen inom regeringskansliet. Som förut har nämnts skiljer sig de grundläggande förutsättningarna väsentligt mellan ärendehandläggningen hos regeringen och handläggningen hos en förvaltningsmyndighet. Till någon del uppstår också skillnader med hänsyn till att förvaltningslagens regler blir tillämpliga på nämnden, medan ärenden hos regeringen formellt sett faller utanför denna lag, låt vara att förvaltningslagens regler i stor utsträckning tillämpas även hos regeringskansliet vid prövning av överklagade ärenden.

Nuvarande ordning innebär att invandrarverkets beslut överklagas genom en skrivelse som ges in till invandrarverket. Efter det att verket prövat att överklagandet skett i rätt tid överlämnas handlingarna i ärendet, eventuellt tillsammans med verkets eget yttrande, till regeringen. Inrättandet av utlänningsnämnden påverkar denna ordning endast på så sätt att invandrarverket i stället kommer att överlämna handlingarna till nämnden. Som förut berörts föreslår emellertid kommittén också regler som innebär att invandrarverket kan överlämna ett ärende till regeringen eller till

utlänningsnämnden. Överlämnande av ett ärende till nämnden kan dock ske endast när det är påkallat av föreliggande familjeanknytning eller annan liknande orsak.

14.2 Omprövning

I detta sammanhang bör regeln om omprövning av invandrarverkets beslut i 7 kap. 10 § utlänningslagen 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 utlännningen. 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 omprövning 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. Kommittén har dock inte funnit skäl att nu föreslå någon ändring av omprövningsregeln men förutsätter att det vid en framtida utvärdering av den nya ordningen även övervägs om den särskilda regeln bör upphävas.

14.3 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 utlänningen enligt förvaltningslagens regler få del av innan ärendet avgörs.

Såsom framgått av redogörelsen för utländsk rätt (avsnitt 5) förekommer i vissa länder samarbete med företrädare för FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) vid handläggningen av asylärenden. Kommittén anser att sådant samarbete måste vara av värde i vissa ärenden.

Företrädare för kommittén har diskuterat denna fråga både med UNHCR centralt och med dess kontor i Stockholm. Därvid har framkommit att man från UNHCR:s sida föredrar en ordning som inte innebär att UNHCR eller företrädare för organisationen deltar i själva avgörandet utan att UNHCR har rollen av rådgivare. Med tanke på det stora antalet ärenden som kommer att prövas i andra instans för svensk del kan UNHCR inte åta 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 UNHCR:s 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.

Slutligen har man från UNHCR:s sida framhållit att det givetvis är av betydelse att även regeringen i lämplig utsträckning inhämtar synpunkter från UNHCR i sådana ärenden av principiell karaktär som överlämnas till regeringen. Kommittén ansluter sig till denna uppfattning.

14.4 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 fyra grupper inom utlänningsenheten med ansvar som enhetschef), 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 enhetschef och för en chefs-tjänsteman innan det presenteras för statsrådet. Omfattningen på föredragningarna varierar, beroende både på ärendenas art och på önskemål från de personer som upprätthåller nyssnämnda befattningar.

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.

Kommittén har i det föregående utgått från att man åtminstone under ett inledande skede av nämndens verksamhet bör 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.

Ärenden som föredraganden och gruppchefen bedömer kunna avgöras av ordföranden ensam bör föredras för denne. Finner ordföranden att ärendet bör avgöras under medverkan av lekmän bör han självfallet hänskjuta det till avgörande i sådan sammansättning.

När det gäller ärenden som skall avgöras under medverkan av lekmän utgår kommittén från att ordföranden bör ha en kort förhandsinformation om de ärenden som skall presenteras en viss

sammanträdesdag. Vidare bör ledamöterna i förväg få del av en promemoria med redovisning av de viktigaste omständigheterna i de ärenden som skall behandlas under den sammanträdesdag vid vilken de skall tjänstgöra. En sådan promemoria bör kunna vara helt kortfattad och ungefärligen motsvara de promemorior som enligt nuvarande ordning överlämnas till expeditionschefen i anslutning till att ärendena anmäls för denne.

Sammantaget innebär detta att föredragandena förmodligen kommer 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 de fyra gruppcheferna fördelas mellan ordförandena så att två av dem inriktar sig på att presentera sina ärenden under en bestämd ordförandes sammanträdesdag 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.

Kommittén räknar med att som regel två sammanträden med fullsutten nämnd behöver hållas varje vecka. Var och en av ordförandena bör tjänstgöra vid ett av dessa sammanträden, och vid detta bör i enlighet med vad som nyss förordats normalt sådana ärenden föredras som ankommer på de gruppchefer vilka är underställda den ordförande som svarar för sammanträdet. Vid behov måste självfallet antalet sammanträden per vecka utökas.

Eftersom fördelningen mellan gruppcheferna sker med utgångspunkt i de länder som är aktuella, medför den angivna ordningen att vardera av ordförandena kommer att i första hand svara för ärenden angående asylsökande från vissa bestämda delar av världen. Detta kan synas vara en fördel, eftersom varje ordförande då kommer att tillägna sig särskild erfarenhet på detta område. Samtidigt måste man emellertid vara medveten om risken att olika praxis kan uppstå ordförandena emellan, om varje ordförande alltid samarbetar med två av gruppcheferna och de föredragande som är underställda dessa. Denna risk synes kunna motverkas genom att

ordförandena en eller ett par gånger om året byter ansvarsområden. Även andra lösningar är tänkbara.

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

De principer som har angetts nu bör dock kunna frångås när det behövs för att en sammanträdesdag skall kunna fyllas av ett lämpligt antal mål. Det bör ankomma på enhetschefen att under ledning av den ordförande som är chef för nämnden planera sammanträdesdagarna.

Vid själva sammanträdet med nämnden bör föredragningen kunna i 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 och 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.

Kommittén vill understryka att vad som nu har sagts om nämndens arbetsformer inte skall uppfattas som 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, UNHCR:s lokalkontor i Stockholm samt frivilliga organisationer såsom Amnesty International.

14.5 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 återopas 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 utlänningsbegär och sådan handläggning inte saknar betydelse. Bestämmelsen, som tillkom på förslag av lagrådet, är att döma av förarbetena 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 återopas 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 kommitténs 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. Kommittén vill här återigen hänvisa till att Sverige under senare år i förhållande till sin folkmängd har fått långt flera asylansökningar än något annat industrialiserat land.

Enligt kommitténs uppfattning kan emellertid muntliga inslag i förfarandet hos nämnden 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 företräda 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 utlänningen till nämndens stationeringsort kan möjligen i vissa fall vara att nämnden eller handläggare vid nämnden reser till den förläggning där utlänningen finns. Det kan då ske en samordning av ärenden gällande utlänningar 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).

Kommittén finner övervägande skäl tala för att den regel som skall gälla för nämnden avfattas på samma sätt som den som i dag gäller för invandrarverket (11 kap. 1 § utlänningslagen). Regeln måste emellertid tolkas mot den bakgrunden 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. Kommittén återkommer till frågan i specialmotiveringen.

14.6 Beslutsmotiveringar

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 utelämnas 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 klargörande 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.

Kommittén delar de synpunkter på beslutsmotiveringar som nyligen framförts i lagstiftningsärendet rörande utlänningslagen. 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 fylligare och mera klagörande motiveringar. Detta är enligt kommitténs 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 UNHCR:s 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 klagörande 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 utelämna uppgifter i skälen under hänvisning till skyddet för enskilds personliga förhållanden nu är mycket litet.

14.7 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 (se avsnitt 11 ovan).

15 GENOMFÖRANDE

Den av kommittén förordade provisoriska organisationen av utlänningsnämnden, med arbetsmarknadsdepartementet som värdmyndighet, förenklar övergången till den nya instansordningen. Såväl föredragande- som kanslipersonal, vilka utgör större delen av personalen vid den nuvarande utlänningsenheten, får oförändrade anställningsförhållanden. Genom att de ställs till utlänningsnämndens förfogande ändras emellertid dessa personalgruppers arbetsförhållanden på sådant sätt att förhandling enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet måste föregå ett genomförande. Den förändrade organisation av departementet som förutsätts bör i sina detaljer utformas av en särskild arbetsgrupp i nära samverkan med den berörda personalen.

Kommittén förutsätter att lokaler och kontorsutrustning kan ställas till utlänningsnämndens förfogande av arbetsmarknadsdepartementet.

Övergångsbestämmelserna bör utformas på 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 besvärnsinstansen. Med hänsyn till bl.a. den stora mängden ärenden anser kommittén 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.

16 KOSTNADER

Enligt en utredning som arbetsmarknadsdepartementet har tillhandahållit kommittén är årskostnaderna för den nuvarande utlänningsenhetens verksamhet drygt 19 milj. kr. Kostnaderna för nämnden under försökstiden blir ungefärligen densamma, varav huvuddelen kommer att belasta departementet.

De kostnader som direkt kommer att belasta den nya nämnden är löner åt de båda heltidsanställda ordförandena, arvoden åt ordförandenas ersättare och åt lekmannaledamöterna samt vissa kostnader för resor m.m. Kommittén beräknar att lönerna åt ordförandena och arvoden åt dessas ersättare kan komma att uppgå till omkring 900 000 kr om året. För lekmännen kan arvodet beräknas till 500 - 600 kr per sammanträdesdag, vilket utgör omkring 200 000 kr per år. Med ett lönekostnadspålägg om 41,5 % kommer kostnaderna för löner och arvoden att uppgå till ca 1,5 milj. kr årligen. Efter tillägg för resekostnader och utgifter för tolkhjälp kan nämndens årliga kostnader beräknas till ca 1,8 milj. kr.

Vad gäller finansieringen av dessa kostnader vill kommittén i första hand peka på att arbetsmarknadsdepartementets personalbehov kan minskas med två expeditionschefstjänster (som framgår av bilagan lämnar kommittén öppet om minskning bör ske med två eller en av dessa tjänster). Arbetsbesparingen för invandrarministern och regeringen i övrigt kan inte uppskattas i pengar på motsvarande sätt.

Vissa ytterligare kostnadsbesparingar bör enligt kommitténs mening 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 besparingar, eftersom kostnaderna för omhändertagande av asylsökande uppgår till ansevärda belopp för varje dag. Även om det möter uppenbara svårigheter att beräkna dessa besparingar mera exakt, anser sig kommittén kunna hävda att reformen blir finansierad.

17 SPECIALMOTIVERING

17.1 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 avvísings- 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 stycke* 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. Närmare bestämmelser härom har intagits i den föreslagna förordningen med instruktion för nämnden. För ordförande skall finnas ersättare. Ledamöter och ersättare utses av regeringen. I enlighet med vad kommittén har förordat i den allmänna motiveringen bör ordförandena vara heltidsanställda hos nämnden medan ersättarna och övriga ledamöter förutsätts ha uppdraget som bisyssla. Något ansökningsförfarande förutsätts inte äga rum. Av 12 § förslaget till förordning med instruktion för nämnden framgår att ledamöter och ersättare föreslås bli förordnade för viss tid.

Enligt styckets sista mening skall ordförande och ersättare för ordförande vara jurister och som huvudregel ha erfarenhet av domartjänstgöring. Bestämmelsen 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 fullständig domarutbildning.

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 avvísning 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 (jfr avsnitt 14.2).

Det kan i sammanhanget påpekas att utlänningslagen enligt kommitténs förslag 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 upplagen 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. Som kommittén har anmärkt i den allmänna motiveringen bör emellertid av hänsyn till Europakonventionen (art. 13) ett ärende om avvísning eller utvisning inte hänskjutas till regeringen, om utlännningen påstått att han löper risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och påståendet inte är uppenbart oggrundat (jfr 10.1.5).

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 uppehållstillstånd 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 avsnitt 10.1.5.

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 här hänvisar kommittén till vad som anförts i avsnitt 10.1.5.

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.

Tredje stycket ger regeringen möjlighet att besluta att ett visst ärende eller viss grupp av ärenden skall överlämnas till regeringen. Förutsättningen är att något sådant förhållande som nämnts i andra stycket kan bedömas föreligga eller komma att föreligga samt att ärendet inte avgjorts slutligt. Av styckets avfattning framgår att det kan röra sig både om ärenden som redan har kommit in till invandrarverket eller utlänningsnämnden och om ärenden som kan förväntas komma dit inom en snar framtid. Om regeringens beslut har generell karaktär, t.ex. på det sättet att regeringen avser att förbehålla sig alla ärenden av en viss typ, följer av vanliga principer att beslutet skall meddelas genom förordning. Gäller det ett enskilt fall, bör beslutet få formen av förvaltningsbeslut. Den föreslagna regleringen skall ses mot bakgrund av att andra styckets bestämmelser om överlämnande av ärenden till regeringen är fakultativa och att regeringen och de underordnade myndigheterna kan tänkas ha olika mening om betydelsen av ärenden av en viss typ. Som angetts i den allmänna motiveringen förutsätts att regeringen utnyttjar den befogenhet som förevarande stycke ger med stor försiktighet vad gäller enskilda fall.

Det bör särskilt framhållas att, om regeringen undantagsvis med stöd av tredje stycket skulle besluta att ett visst bestämt enskilt ärende skall överlämnas till regeringen, det inte finns något utrymme för invandrarverket eller utlänningsnämnden att meddela ett eget beslut om ärendets överlämnande. Denna fråga har slutligt avgjorts av regeringen; verket eller nämnden skall i princip endast översända handlingarna i ärendet. Regeln i tredje stycket kommer alltså inte i konflikt med 11 kap. 7 § regeringsformen, som förbjuder bl.a. regeringen att bestämma hur en myndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende som

innefattar myndighetsutövning mot enskild eller rör tillämpning av lag.

Av skäl som förut redovisats bör regeringen undvika att förbehålla sig ärenden i vilka frågan om en utlänning löper risk att utsättas för tortyr e.d. är aktuell, eftersom det kan tänkas strida mot art. 13 i Europakonventionen att ett sådant ärende prövas bara i en instans. Denna synpunkt gör sig naturligtvis gällande bara för det fall att regeringen, trots vad utlänningen påstått, beslutar om avvísning eller utvisning.

Enligt *fjärde 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. Stycket, som är avsett att markera nämndens ställning som överinstans i förhållande till invandrarverket, är inte tillämpligt i sådana fall som avses i tredje stycket.

Genom en hänvisning i *femte stycket* har bestämmelserna i 5 § om befogenhet att vid sidan av beslut om avvísning 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 eller ett beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § 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 (jfr avsnitt 14.5).

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. Såsom berörts i avsnitt 14.5 får det 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 utlänningens uppgifter (jfr prop. 1988/89:86 s. 209).

6 §

I bestämmelsen har endast gjorts en följdändring.

Övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 1991. Fastän kommittén i den allmänna motiveringen har föreslagit att utlänningsnämndens verksamhet till en början skall bedrivas försöksvis och förutsatt en utvärdering, har kommittén inte funnit tillräckliga skäl att föreslå en tidsbegränsad reglering.

Övergångsbestämmelserna i övrigt har kommenterats i avsnitt 15. 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.

17.2 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 stycke* 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 avsnitt 10.2.4.

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. anmälningssärenden. 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 stycke* 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.

Övergångsbestämmelser

Se härom avsnitt 15 och 17.1.

17.3 Förslaget till förordning med instruktion för utlänningsnämnden

Flera av de föreslagna bestämmelserna är av formell natur och har motsvarighet i andra instruktioner av likartat slag. I det följande behandlas endast de bestämmelser som kommittén anser kräver särskild motivering.

2 §

I bestämmelsen om nämndens sammansättning har i *första stycket* föreskrivits ett minimiantal om två ordförande och tio andra ledamöter. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 13.2.1 och 13.2.2) är det angivna minimiantalet det antal som kommittén beräknar oundgängligen erfordras i ett inledningsskede. Bestämmelsen ger emellertid regeringen möjlighet att utöka antalet om det visar sig behövas. Kommitténs uppfattning är, såsom

tidigare uttalats, att ordförandena skall vara heltidsanställda i nämnden. För övriga ledamöter skall uppdraget vara en bisyssla.

Enligt *andra stycket* skall utses ersättare för ordförandena. Styckets avfattning avses inte innebära att antalet ersättare nödvändigtvis måste motsvara antalet ordförande. Enligt kommitténs uppfattning bör emellertid minst två ersättare utses i inledningsskedet. Dessa förutsätts ha uppdragen som bisyssla.

Kvalifikationskraven för ordförande och ersättare för ordförande framgår av 7 kap. 3 § *andra stycket* utlänningslagen.

Regler om nämndens beslutförhet finns i 7 och 9 §§.

3 §

Av ordförandena skall en vara chef för nämnden och en annan ställföreträdare för chefen. Enligt 12 § *andra stycket* skall regeringen bestämma vem som skall vara chef. Om det endast finns två ordförande är det därmed givet vem som skall vara ställföreträdare. Skulle flera ordförande utses, ankommer det enligt paragrafen på den som regeringen förordnat som chef att utse ställföreträdare.

4 §

Bestämmelsen i första meningen bör ställas samman med föreskriften i 10 § om att föredragning av ärendena skall ske av departementets personal samt med föreskriften i 13 § om att departementet skall bestämma vilken personal som skall tjänstgöra hos nämnden. Denna personal förutsätts bilda en särskild enhet vid departementet med en chef som i huvudsak har administrativa uppgifter bl.a. som personalchef och normalt inte ägnar sig åt löpande ärenden. Vid fullgörandet av dessa administrativa uppgifter krävs naturligtvis nära samarbete med utlänningsnämndens chef, vilken enhetschefen i arbetsledningshänseende är underordnad. För den personal som står till nämndens förfogande gäller generellt att arbetsmarknadsdepartementet har det arbetsgivaransvar som följer av att departementet är anställningsmyndighet, medan arbetsledningsansvaret ytterst ankommer på nämndens chef.

Det förtjänar anmärkas att den departementspersonal som ställs till nämndens förfogande inom ramen för denna tjänstgöring handlar

uteslutande på nämndens och alltså inte på departementets vägnar. Alldeles självfallet är också att en till nämnden inkommen handling som omhänderhas av en departementstjänsteman på nämndens vägnar skall anses förvarad hos nämnden och inte hos departementet. Detta överensstämmer med vad som gäller för andra myndigheter med likartad administrativ konstruktion.

7 §

Denna paragraf och 9 § innehåller regler om nämndens beslutförhet.

Huvudregeln är enligt *första stycket* att nämnden är beslutför med ordförande och två andra ledamöter.

Ett undantag från denna regel görs i *andra stycket* för ärenden som har principiell betydelse eller som kan innebära att nämndens praxis ändras. Sådana ärenden kan 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 regleringen skall ses mot bakgrund av att det förhållandet att nämnden arbetar med två eller fler ordförande och flera grupper av ledamöter kan medföra att det uppstår ett samordningsbehov. Syftet med att ge nämnden möjlighet 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 kan fattas antingen av nämnden i ordinarie sammansättning eller av ordföranden ensam. I sammanhanget kan erinras om 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. Reglerna är för övrigt fakultativa.

9 §

Enligt denna bestämmelse får ordföranden ensam avgöra frågor om inhibition, avvisning eller avskrivning och rättshjälp samt frågor som rör ett ärendes beredning. Nu nämnda frågor, utom såvitt gäller inhibition, får ordföranden i arbetsordningen eller i delegationsbeslut lämna över till annan tjänsteman hos nämnden att pröva.

Ordföranden får dessutom ensam avgöra ett ärende i sak om prövningen är av enkel beskaffenhet. Såsom framhållits i avsnitt 13.2.2 bör det för att ett ärende skall få avgöras i denna form 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. Närmare riktlinjer för när ordföranden ensam skall få fatta beslut får meddelas av nämnden i utökad sammansättning.

RESERVATION AV LEDAMOTEN INGELA MÅRTENSSON

Enligt min mening kan man av både principiella och praktiska skäl ifrågasätta kommitténs förslag i vad det innebär att uppgiften som föredragande i den nya nämnden skall ankomma på personal från arbetsmarknadsdepartementet.

Från principiella utgångspunkter menar jag att nämndens handläggning bör vara helt självständig i förhållande till regeringskansliet. Ansvarsförhållandena blir då helt klara och otvetydiga. I och med den föreslagna ordningen finns en överhängande risk att nämnden i den allmänna debatten inte uppfattas som fristående.

Jag menar vidare att kommittén fäst för stor avsikt vid vissa typer av praktiska problem. För planeringen av nämndens arbete finns det ur praktisk synpunkt stora fördelar med en fristående organisation. Nämnden disponerar över sin egen personal och riskerar inte att den tas i anspråk av regeringskansliet för uppgifter som regeringen bedömer mer brådskande.

Jag anser således att nämnden från början borde vara fristående.

I en annan fråga, som kommittén endast flyktigt berör, vill jag markera min ståndpunkt. I en reservation till terroristlagstiftningskommitténs betänkande (SOU 1989:104) Terroristlagstiftningen uttalade jag (s. 300) att det kan ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl för den särreglering som det innebär att beslut om utvisning av s.k. presumtiva terrorister meddelas av regeringen. Jag framhöll att sådana beslut lika väl kan tas av invandrarverket med möjlighet till överklagande till högre instans, förslagsvis kammarrätten. Jag förutsatte att frågor om instansordningen i dessa ärenden skulle komma att övervägas närmare av asylprövningskommittén.

Asylprövningskommittén har emellertid inte gjort några sådana överväganden utan i avsnitt 10.1.5, där frågan behandlas, endast hänvisat till terroristlagstiftningskommitténs betänkande. Jag vidhåller min uppfattning och anser alltså att kommittén borde ha prövat frågan självständigt.

ORGANISATIONEN AV EN BESVÄRSNÄMND FÖR UTLÄNNINGS- OCH MEDBORGARSKAPSÄRENDEN I OLIKA ALTERNATIV

1 INLEDNING

I det följande redovisar kommittén synpunkter på hur en besvärdsnämnd för utlännings- och medborgarskapsärenden kan organiseras inom ramen för tre skilda modeller. Den första innebär att nämnden blir självständig i administrativt hänseende och den andra att den för vissa administrativa funktioner får stöd av en värdmyndighet. Det tredje alternativet innebär att värdmyndigheten även tillhandahåller nämnden personal, utrustning och lokaler. Värdmyndigheten förutsätts därvid vara arbetsmarknadsdepartementet i enlighet med vad som föreslagits i avsnitt 9. Likartade synpunkter i organisationsfrågan gör sig emellertid gällande för det fall att exempelvis invandrarverket skulle vara värdmyndighet.

Kommittén belyser vidare vilka konsekvenser för arbetsmarknadsdepartementet som uppstår i olika alternativ.

En förutsättning är i samtliga alternativ att nämnden från regeringen övertar handläggningen av de ärendegrupper som anges i avsnitt 10.

När det gäller att beräkna ärendebelastningen för nämnden föreligger vissa svårigheter. Antalet ärenden av sådant slag som enligt de föreslagna reglerna skulle ha ankommit på nämnden var år 1989 ca 3 700. Ärendena har emellertid ökat i antal och var under januari - maj 1990 ca 2 100. Det är emellertid osäkert om denna trend kommer att bli bestående, och de beslut rörande åtstramning av asylpolitiken som regeringen meddelade i december 1989 torde ha medfört att ärendena genomsnittligt sett är något mindre svårbedömda än tidigare. Vidare är emellertid att beakta att nämnden i viss utsträckning torde komma att avgöra ärenden efter muntlig handläggning och att beslutsmotiveringarna genomsnittligt sett torde bli något fylligare än nu.

Kommittén räknar i samtliga alternativ med att nämndens behov av basresurser för beredning och föredragning samt registrering och utskrift m.m. ungefärligen motsvarar det som för närvarande föreligger för arbetsmarknadsdepartementets del men att nämnden måste ha möjlighet att vid behov snabbt få förstärkning av tillfällig eller mera permanent natur. Vidare utgår kommittén från att nämnden normalt kommer att sammanträda två dagar i veckan och att ungefärligen hälften av ärendena avgörs genom ordförandedebeslut.

2 BESVÄRSNÄMND MED EGEN ADMINISTRATION

2.1 Nämndens personalbehov¹

2.1.1 Ärendehandläggning

Ledamöter

- 1 ordförande och chef (heltidsanställd)
- 2 ordförande (heltidsanställda)
- 2 ersättare för ordförande (bisyssloarvode)
- 20 lekmanaledamöter (förtroendeuppdrag)

Personal

- 1 kanslichef
- 4 gruppchefer
- 20 föredragande
- 1 registrator
- 12 assistenter

2.1.2 Stödfunktioner

(Kanslichefen, se ovan)

- 2 handläggare (ekonomi- och personalfrågor)
- 2 assistenter (varav 1 med särskild uppgift att ge service åt lekmanaledamöterna)
- 1 vaktmästare

¹ Kommittén har här och i det följande utgått från den personalstyrka som i avsnitt 3.5 redovisas som den nuvarande. Vid genomförandet bör man självfallet utgå från den personalstyrka som då finns i departementet.

2.1.3 Anmärkningar

Med hänsyn till att i detta alternativ chefen måste ha utrymme för administrativa uppgifter räknar kommittén med att 3 heltidsanställda ordförande bör finnas mot 2 i övriga modeller. Vid toppar i belastningen bör regeringen kunna förordna flera ersättare för ordförande.

Kanslichefen förutsätts vara personalchef och biträder ordföranden med frågor rörande nämndens administration. Det är inte avsett att han som regel skall ägna sig åt den löpande ärendehantering.

Beräkningen av antalet lekmanaledamöter har skett från den utgångspunkten att varje ledamot som regel skall tjänstgöra i nämnden var fjortonde dag. En viss marginal har beräknats med hänsyn till sjukdomsfall och liknande.

Kommittén räknar i detta alternativ med att nämnden sluter avtal med annan myndighet för hjälp med redovisning och därmed sammanhängande frågor samt att även lokalvård sker på konsultbasis.

Kostnader för datorstöd och för lokaler m.m. tillkommer.

Med hänsyn till vikten av att nämnden vid behov snabbt kan erhålla personalförstärkning utan omgång föreslår kommittén att vid anslagstilldelningen personalkostnader beräknas förslagsvis eller enligt den nya ordningen med s.k. ramanslag.

2.2 Konsekvenser för arbetsmarknadsdepartementet

2.2.1 Minskat personalbehov

- 2 (1) expeditionschefer
- 4 tjänstemän med enhetschefsbefogenheter
- 20 handläggare
- 1 registrator
- 11 assistenter

2.2.2 Anmärkningar

För närvarande finns inom arbetsmarknadsdepartementet 2 expeditonschefer för utlänningsärenden och 1 expeditonschef för andra på departementet ankommande ärenden. Den helt övervägande delen av egentliga expeditonschefsuppgifter i utlänningsärenden kommer att falla bort i och med nämndens tillkomst. Enligt vanliga principer borde därför en expeditonschef för hela departementet vara tillräcklig. Det bör emellertid anmärkas att en av de nuvarande expeditonscheferna för utlänningsärenden till viss del utför rättschefsuppgifter samt biträder departementsledningen med andra uppgifter inom området. Kommittén anser sig inte ha anledning att ingå i bedömningen av frågan huruvida en expeditonschef (eller expeditonschef/rättschef) för dessa ärenden kan behövas även i fortsättningen.

Som framgår av vad kommittén uttalat i avsnitt 11 kommer vissa av de nuvarande uppgifterna för utlänningsenheten att kvarstå även efter nämndens tillkomst. Kommittén räknar med att enheten behöver bestå av 1 chef jämte 4 handläggare och 1 assistent, om den skall bestå som en självständig enhet.

För närvarande finns i arbetsmarknadsdepartementet 2 tjänstemän med uppgifter som registrator. Arbetsuppgifterna torde efter tillkomsten av nämnden motsvara behov av 1 tjänst för sådant ändamål.

Kommittén räknar inte med något minskat personalbehov för arbetsmarknadsdepartementets planerings- och budgetsekretariat eller andra tjänstemän med administrativa uppgifter.

3 BESVÄRSNÄMND MED ADMINISTRATIVT STÖD FRÅN EN VÄRDMYNDIGHET

3.1 Nämndens personalbehov

3.1.1 Ärendehandläggning

Detsamma som under 2.1.1 med den avvikelser att behov beräknas föreligga av endast 2 ordförande.

3.1.2 Stödfunktioner

(Kanslichefen)

1 assistent

1 vaktmästare

3.1.3 Anmärkningar

Kommittén räknar i detta alternativ med att nämnden får stöd av annan myndighet (ej arbetsmarknadsdepartementet) med ekonomi- och personalfunktioner.

Kostnader för datorstöd och lokaler tillkommer även i detta alternativ.

3.2 Konsekvenser för arbetsmarknadsdepartementet

Desamma som under 2.2

4 BESVÄRSNÄMND MED UTVIDGAT STÖD FRÅN VÄRDMYNDIGHET (ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET TILLHANDAHÅLLER NÄMNDEN PERSONAL OCH LOKALER)

4.1 Nämndens personalbehov

1 ordförande och chef (heltidsanställd)

1 ordförande (heltidsanställd)

2 ersättare för ordförande (bisyssloarvode)

20 lekmanaledamöter (förtroendeuppdrag)

4.2 Anmärkningar

I detta alternativ förutsätts all personal för beredning och föredragning samt för kansliarbete och administrativa funktioner vara anställd i arbetsmarknadsdepartementet. Diarieföring sker genom registrator i arbetsmarknadsdepartementet i särskilt diarium för nämnden.

Nämndens egen stat belastas alltså enbart av lönekostnader för de två till nämnden fast knutna ordförandena samt arvoden för dessas ersättare och för lekmanaledamöterna.

4.3 Konsekvenser för arbetsmarknadsdepartementet

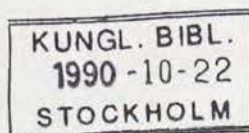
4.3.1 Minskat personalbehov

2 (1) expeditiionschefer

4.3.2 Anmärkningar

Kommittén har i avsnitt 9 förutsatt att i detta alternativ arbetsmarknadsdepartementet i princip tillhandahåller nämnden den personal som behövs till dess uteslutande förfogande. Enklast sker detta genom att personalen vid nuvarande utlänningsenheten fördelas på två enheter: en utlänningsenhet i enlighet med vad som sagts under 2.2.2 ovan (1 chef, 4 handläggare och 1 assistent) samt en enhet för beredning av utlänningsnämndens ärenden (1 chef - motsvarande kanslichefen i de övriga alternativen - samt 4 gruppchefer, 20 handläggare och 11 assistenter). Alternativt kan den förra enheten avvaras och uppgifterna i stället anförtras åt den nuvarande invandrapolitiska enheten.

Departementet bör utan förändring av anställningsförhållandena kunna tillföra utlänningsnämnden förstärkning genom att uppdra åt personal inom annan enhet än den som är avsedd för beredning åt nämnden att tillfälligt biträda nämnden. Detta kan naturligtvis också ske genom nyrekrytering till departementet. Vid överkapacitet hos nämnden kan departementet tillfälligt eller mera permanent föra över personal från den enhet som skall biträda nämnden till annan enhet eller till andra uppgifter inom regeringskansliet.



Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattnings av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO SÄkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.
71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
72. Lokalkontor. C.
73. Transportstöd. K.
74. Skuldsaneringslag. Ju.
75. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. U.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

- 76. Allmän pension. S.
 - 77. Allmän pension. Bilagor. S.
 - 78. Allmän pension. Expert rapporter. S.
 - 79. Utlänningsnämnd. A.
-

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]
Skuldsaneringslag. [74]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]
Sekreteress för landskapsinformation. [71]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]
Allmän pension. [76]
Allmän pension. Bilagor. [77]
Allmän pension. Expert rapporter. [78]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]

Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]
Transportstöd. [73]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattnings av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företagare. [67]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärrens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]
Utvärdering av försöksverksamhet enmed treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. [75]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]
Utlänningsnämnd. [79]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]
Svensk lönestatistik. [63]
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]
Vad kostar ett statsbidrag? [68]
Lokalkontor. [72]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]

KUNGL. BIBL.
1990-10-22
STOCKHOLM